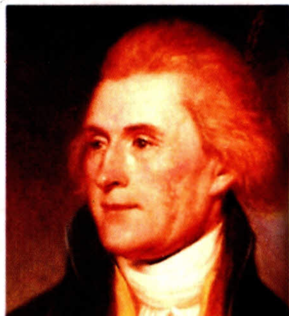
We the People



ALEXANDER HAMILTON
JAMES MADISON
JOHN JAY

A föderalista

ÉRTEKEZÉSEK AZ AMERIKAI ALKOTMÁNYRÓL

Európa

ALEXANDER HAMILTON
JAMES MADISON
JOHN JAY

A föderalista

Fordította
BALABÁN PÉTER

A jegyzeteket
MAGYARICS TAMÁS
készítette

ALEXANDER HAMILTON
JAMES MADISON
JOHN JAY

A föderalista

ÉRTEKEZÉSEK AZ AMERIKAI ALKOTMÁNYRÓL

EURÓPA KÖNYVKIADÓ
BUDAPEST, 1998

A FORDÍTÁS ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ KIADÁS:
THE FEDERALIST PAPERS BY ALEXANDER HAMILTON, JAMES MADISON
AND JOHN JAY
WITH AN INTRODUCTION AND COMMENTARY BY GARRY WILLS
BANTAM BOOKS, TORONTO, NEW YORK, LONDON, SYDNEY, 1982

EZ A KÖNYV A NEMZETI KULTURÁLIS ALAP TÁMOGATÁSÁVAL JELENT MEG.

A SOROZATBAN MEGJELENT KÖTETEK:

APOKALIPSZIS – 1917 / ÍRÁSOK AZ OROSZ FORRADALOMRÓL
BORBÁNDI GYULA: MAGYAR POLITIKAI PÁLYAKÉPEK 1938–1948
MIRCEA ELIADE: A JÓGA
NORTHROP FRYE: KETTŐS TÜKÖR
NORTHROP FRYE: AZ IGE HATALMA
FRANCIS FUKUYAMA: BIZALOM
C. G. JUNG: EMLÉKEK, ÁLMOK, GONDOLATOK
ARTHUR KOESTLER: ALVAJÁRÓK
RICHARD PIPES: AZ OROSZ FORRADALOM TÖRTÉNETE
DAVID REMNICK: LENIN SÍRJA
RÜDIGER SAFRANSKI: SCHOPENHAUER ÉS A FILOZÓFIA TOMBOLÓ ÉVEI
TESTAMENTUM. / DMITRIJ SOSZTAKOVICS EMLÉKEI
SOLOMON VOLKOV SZERKESZTÉSÉBEN

A szerzők rövid életrajza

Alexander Hamilton 1757-ben született az Antillákon, egy skót kereskedő házasságon kívüli gyermekeként. Az akkor még gyarmatnak számító Amerikában, a King's College-ban (napjaink New York-i Columbia egyetemén) végezte tanulmányait, s kezdettől lelkesen támogatta a forradalom ügyét. A függetlenségért vívott forradalmi háborúban George Washington hadsegéde lett, majd a Kontinentális Kongresszus tagja. Egyik vezető személyisége volt az 1787. évi Alkotmányozó Konvenciónak és fő szerzője *A föderalista* című cikksorozatnak. Pénzügyminiszterként a gyáriparosi érdekeket védelmező, erős központi kormányzatot és a nemzeti bank létesítését szorgalmazó politikát dolgozott ki. A kormányból való kilépése után ügyvédi gyakorlatot folytatott New Yorkban. Támadásai akadályt gördítettek az ingatag jellemű Aaron Burr politikai karrierjének útjába; Burr 1804-ben kihívta párbajra, lövése megsebezte Hamiltont, aki belehalt sérülésébe.

John Jay (1745–1829) konzervatív ügyvédből vált közismert hazafivá. 1780-tól 1782-ig Spanyolországban volt követ, majd 1789-től 1795-ig az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának elnöke. Ő folytatta a tárgyalásokat és kötötte meg az Egyesült Államok és Nagy-Britannia közötti 1795-ös egyezményt. *A föderalistá*-ban külpolitikai értekezéseket közölt.

James Madison 1751-ben született egy virginiai ültetvényes fiaként. A Kontinentális Kongresszusban és a virginiai képviselőházban a forradalom ügyéért munkálkodott. Az Alkotmányozó Konvenció tanácskozásainak egyik vezéralakjaként az alkotmány és az 1791. évi alkotmánykiegészítések elfoga-

dásáért küzdött. Az alkotmány ügyében Hamilton szövetségese, az agrárpolitikában viszont Jeffersont támogatta. 1801-től 1809-ig Jefferson külügyminisztere volt, majd követte Jeffersont az elnöki székben (1809–1817). Elnökségét beárnyékolta az 1812-es népszerűtlen háború. 1836-ban halt meg.

Bevezetés

Harc New York államért

Az Alkotmányozó Konvenció,* amely azért ült össze Philadelphiában, hogy módosítsa a Konföderációs Cikkelyeket,* előbb fellázadt a saját utasításai ellen, majd felszólította az országot, hogy lázadjon fel a saját kormányzata ellen. Már az első lépés is komoly kockázattal járt, és a megvédéséhez *A föderalista* 40. cikkében James Madisonnak minden találékonyságára szüksége volt. Még veszélyesebb vállalkozás volt a második. Felszólította a Kontinentális Kongresszust, hogy mondjon le a Konföderációs Cikkelyekben biztosított ellenőrző szerepéről a módosításokat illetően. Az egyes államok törvényhozó testületeit pedig arra kérte, hogy ruházzák át hatalmukat azokra az éppen megválasztott ratifikáló konvenciókra, amelyek egyedüli feladata az volt, hogy döntsenek az új kormányzati forma jóváhagyásáról vagy elutasításáról, ráadásul azzal a feltétellel, hogy az unió megalakításához mindössze kilenc állam szükséges. A ratifikálást elutasító államok – legfeljebb négyen – álljanak meg a maguk lábán. Ennyit a Cikkelyeknek arról a fogadalmáról, amely szerint „az unió örök időkre szól".

A tizenharmadik cikkelyben az amerikai állampolgárok olyasmire vállaltak kötelezettséget, aminek most a feladására szólították fel őket:

> „A Konföderációs Cikkelyeket minden állam köteles csorbítatlanul megtartani, és az unió örök időkre szól; mostantól fogva egyik cikkelyen sem hajtható végre soha semmilyen módosítás, kivéve, ha az Egyesült Államok kongresszusa jóváhagyja, és ha utána minden egyes állam törvényhozó testülete megerősíti az ilyen módosítást."

A philadelphiai javaslat bírálói nyomban rámutattak az indítvány forradalmi jellegére. Pennsylvania törvényhozó testületében William Findley azzal érvelt, hogy a tervezet nemcsak a konföderációs alkotmány tizenharmadik cikkelyét helyezi hatályon kívül, hanem a hatodik cikkelyét is, amely szerint: „Két vagy több állam nem köthet egymással semminemű szerződést, egyezményt vagy szövetséget az Egyesült Államok kongresszusának beleegyezése nélkül." Findley szerint az új ratifikáló konvenciók összehívására irányuló felhívás nem más, mint a társadalmi szerződés felrúgása: visszasüllyeszti az amerikaiakat a „természeti állapot"-ba, melyben nincs törvény, holott annak megtartására esküdtek fel.

A philadelphiai indítvány nem egy híve derűsen fogadta a vádat, amely szerint fölforgatják a törvényes rendet. Hugh Henry Brackenridge, James Madison évfolyamtársa és jó barátja a princetoni időkből, azt válaszolta Findleynek, hogy egyetért vele: „Nem szövetségi terepen mozgunk, hanem a természet vad és végtelen mezején, ahol nem korlátoz bennünket semmiféle előzetes szerződés, nem köt semmiféle különleges kötelék."

Az új alkotmány híveit némelyik kiadvány konzervatívnak ábrázolja; kortársaik viszont radikálisnak tekintették a lépéseiket. Az „alapítók" az új, váratlan helyzetek következtében az országban kialakult új hangulatban bíztak. Vállalták a kockázatot, hogy megsértik az államok törvényhozó testületeit, mivel azok a helyi kiváltságok bástyái voltak, és olyan hagyományokat képviseltek, amelyek gátolták a *kontinentális* szemléletet. A philadelphiai javaslat mindent elölről kívánt kezdeni, az egész néphez óhajtott szólni. Ha előterjesztői el akarták fogadtatni, akkor a fiatal köztársaságban addig sosem tapasztalt mértékű demokratikus eljárásmód kockázatát kellett vállalniuk.

Ahhoz viszont, hogy egy ilyen radikális tervet elfogadtassanak, az előterjesztőknek rengeteg embert kellett meg-

győzniük. Az új helyzetre adott választ új érvekkel kellett alátámasztani. Azok, akik Philadelphiában elkészítették a tervezetet, korántsem térhettek haza 1787 szeptemberében az elvégzett munka jó érzésével: propaganda-hadjáratot kellett indítaniuk minden államban, tudván, hogy ellenfeleik ugyanezt teszik. Philadelphiában Tench Coxe hangolta össze a ratifikálásra irányuló törekvéseket: összeköttetést teremtett, levelezési hálózatot alakított ki az ország föderalistáival. New Yorkban John Lamb az antiföderalistákat szervezte meg ugyanígy. James Wilson, aki Madison mellett a tervezet legfelkészültebb védelmezője volt, hosszú beszédet bocsátott közre, amely aztán az alkotmány kanonizált védelmévé vált. A philadelphiai tervezet aláírását elutasító delegátusok is nyilvánosságra hozták, hogy miért ellenezték a tervezetet: így a virginiai George Mason, a marylandi Luther Martin és a New York állambeli John Lansing és Robert Yates. Százával publikáltak röpiratokat és beszédeket, cikkeket és leveleket. „Cato" és a „Föderalista Farmer" támadták az alkotmányt, „Caesar" pedig válaszolt nekik. A röpiratokat – tévesen – George Clintonnak, Richard Henry Lee-nek, illetve Alexander Hamiltonnak tulajdonították. A kiemelkedő személyiségek nézeteit az emberek ismerték, és könnyen kapcsolatba hozták az álneveken folyó polémiákkal. Elvégre George Washington és Benjamin Franklin – a két legnagyobb név az akkori Amerikában – nyíltan állást foglalt az alkotmány mellett.

Bármilyen új kormányzat sikere négy állam – Pennsylvania, Massachusetts, Virginia és New York – állásfoglalásától függött. Közülük valószínűleg New Yorké volt a kulcsszerep – de az alkotmány ellenzéke éppen ott volt a legerősebb. Ez az állam nem hagyta jóvá a tervezetet Philadelphiában, ugyanis három delegátusa közül kettő, Lansing és Yates tiltakozásul otthagyta az ülést, szavazat nélkül hagyva földijüket, Alexander Hamiltont. Az állam nagy befolyású politikusát, George Clinton kormányzót a tervezet ellenzőjének tekintet-

ték. New York állam a Konföderációs Cikkelyek alapján önálló utat járt, így egyrészt szembekerült néhány szomszéd állammal, másrészt különféle kereskedelmi és vámintézkedések révén meggazdagodott. Rövid távon talán egyik államnak sem volt annyi vesztenivalója, mint éppen annak, amelyiket Alexander Hamilton választott otthonául szülőföldje, az Antillák helyett.*

Hamilton arra a következtetésre jutott, hogy a többitől eltérő, erőteljesebb és átfogóbb propaganda-erőfeszítésre van szükség, ha New York állam lakosait álláspontjuk megváltoztatására akarja bírni. Mestere volt a villámsebességgel létrehozott vitairatoknak – hírnevét egy tizenéves korában írt forradalmi röpirattal alapozta meg –, ez az új terv azonban a választópolgárok afféle „szőnyegbombázását" igényelte: legalább hetenként négyszer az érvek zárótüzét kellett rájuk zúdítani. Hamiltonnak tehát legalább két munkatársra volt szüksége, akikkel közös írói álnéven – „Publius" – dolgozhat együtt. Megnyerte az ügynek a New York állambeli John Jayt, akit Amerikába érkezve valóságos hősnek látott. New York államban Jay volt az alkotmány legtekintélyesebb támogatója; röviddel *A föderalista* című sorozat megindulása után azonban utcai zavargásokban megsebesült, és ezután már csak egyszer állt csatasorba: ő írta a 64. számú esszét.

Hamilton igyekezett rábeszélni Gouverneur Morrist,* hogy vegye kezébe Publius tollát, de Morris nem állt kötélnek. Lehetőséget kapott William Duer,* de nem produkált olyan munkát, amilyent Hamilton megkövetelt. Hamilton szerencséjére (és a miénkre) a kontinentális kongresszus 1787–88 telén New Yorkban ülésezett, úgyhogy Hamiltonnak módjában állt mozgósítani barátjának és szövetségesének, James Madison kongresszusi képviselőnek a képességeit. Jóllehet *A föderalista* „számai" mind a New York állambeliekhez szóltak, az egyik férfiú, aki hozzájuk fordult, valójában virginiai volt. A Publius-csapatnak ez a tagja majdnem negyven száza-

lékát írta az elkészült műnek. Nem lett volna képes rá, úgymond, ha nem készül fel a philadelphiai ülésszakra és nem vesz részt a Konvenció vitáiban. Hamiltonnal együtt Madison is tanulmányozta a régebbi és a modernebb ligák, szövetségek történetét, hogy bebizonyítsa: a laza konföderáció képtelen lenne hatékonyan kiállni a viszontagságos idők próbáját. Philadelphiában készített jegyzeteiből megfelelő anyagot merített a New York állambeli kampányhoz.

Figyelemre méltó, hogy milyen rendszeresen jelent meg *A föderalista,* kivált, ha tekintetbe vesszük, hogy három ember munkáját ketten végezték. Úgyszólván behálózta New York városát: a város öt újságja közül négy közölte a cikkeit, úgyhogy a szerkesztők – például – az alábbi haragos levelet kapták:

> „A *McLean*-t azért vásároljuk, hogy Publiust a lehető legjobb kivitelben olvassuk, és kettőt kapunk belőle egyszerre; a *Childs*-ot a napihírek és a hirdetések miatt vesszük, de – minő csalódás! – nem jut elég hely a számukra, mivel ez a lap is közli Publiust, a mi kontónkra. A *London*-t morális álláspontja és vallásos érzülete miatt kedveljük, de hasábjain ismét ugyanezt a Publiust kényszerítik ránk a pénzünkért; és már torkig vagyunk Publiusszal, akit ugyanazon a napon két másik újság is feltálal."

A sorozat nemcsak gyors megjelenése miatt volt figyelemre méltó, hanem egész felépítése, szerkezete miatt is. Hamilton elgondolása az volt, hogy módszeresen ismerteti a teljes vitát, s az 1. szám végén közölte a következő számok általános tervezetét. Ettől az elképzeléstől elsősorban azzal távolodott el, hogy nem hasonlította össze pontról pontra a föderalista tervezetet New York állam alkotmányával – ezt az elgondolást Jay kiesése miatt ejtette el; hiszen Jay volt az állam alkot-

mányának a legfőbb szerzője. A sorozat, a Hamilton és Madison szerkesztette végleges formában, két nagyobb részre oszlik: az egyik sorra veszi a Konföderációs Cikkelyek hibáit, a másik a philadelphiai tervezetet tárgyalja három fő fejezete (a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom) szerint. Az első harminchat cikk 1788 januárjára készült el, s az írások gyűjteménye 1788. március 22-én jelent meg, a könyv első köteteként. A többi negyvenkilenc cikket – második kötetként – május 28-án adták sürgősen nyomdába, vagyis négy héttel azután, hogy New York állam ratifikáló konvenciójának delegátusait megválasztották. (Az egyes számok természetesen 1788 tavaszán folyamatosan megjelentek az újságok hasábjain.)

Ha a sorozat elsődleges célja az volt, hogy New York állam lakosait rábeszélje: az alkotmány híveit küldjék a ratifikáló konvencióba – Hamilton bizony kudarcot vallott. A delegáció 2–1 arányban ellenezte az alkotmányt (jóllehet a korábbi népszavazás során csupán ötvenhat százalék volt az ellenzők aránya). A könyv alakban megjelent *Föderalistá*-t azonban még azután is föl lehetett használni a vitában, hogy a delegátusok Poughkeepsie-ben összeültek; s Hamilton el is küldött sebtében Virginiába jó néhány példányt, amelyeket aztán Madison szétosztogatott, hogy befolyásolja a virginiai konvenciót. A hősies propagandaroham azonban – hiába minden logika és ékesszólás – a jelek szerint nem sok embert térített el eredeti álláspontjától. New York állam konvenciója jórészt azért hagyott fel az alkotmány ellenzésével, mert a poughkeepsie-i viták alatt egy kilencedik állam, nevezetesen New Hampshire is ratifikálta, s New York nem akart önálló államként magára maradni.

A föderalista nem nyerte ugyan meg az embereket az alkotmány híveinek, viszont a már megszavazott alkotmány leghitelesebb, legmértékadóbb értelmezését szolgáltatta. A philadelphiai tervezet szövege rövid. Nem magyaráz, csupán fel-

hatalmaz. Nem hirdet doktrínát – nem említ olyan fogalmakat, mint fékek és ellensúlyok, nem szól sem a hatalom szétválasztásáról, sem a bírói felülvizsgálatról. Ráadásul Philadelphiában a küldöttek közti viták titkosak voltak; semmiféle hivatalos jegyzőkönyv nem *indokolta meg,* hogy ez vagy az a cikkely miért alakult úgy, ahogyan végül megfogalmazódott. Helyenként még Publius is úgy tesz, mint aki nem tudja pontosan, mi történt Philadelphiában. Az alkotmány magyarázatára azoknak a tekintélyes embereknek (mindenekelőtt James Wilsonnak)* kellett vállalkozniuk, akik valóban részt vettek a vitákban, vagy pedig magából a dokumentumból kellett levonni a következtetéseket. Mérvadó magyarázat hiányában *A föderalista* fejtette ki a legteljesebb módon a madisoni–wilsoni álláspontot az alkotmányt illetően, ahogyan az a philadelphiai vitákban elhangzott. Így tehát *A föderalista,* jóllehet létrejöttét és megvalósítását Hamilton energiájának köszönhette, azt a nevelési-oktatási feladatot folytatta, amelyet Madison tűzött ki, amikor Philadelphiába vitte a „virginiai terv"-et. Az ottani konvención – ahol George Washington elnökölt – Madison tulajdonképpen szemináriumot tartott az USA első elnökének arról, hogy milyen kormányzatot kell létrehoznia. Azután James Wilson értelmezte az alkotmányt immár a konvenció helyiségein kívül, és ezt az értelmezést fejlesztette tovább *A föderalista.* Később Virginia állam ratifikáló konvencióján Madison újabb szemináriumot tartott delegátustársa, John Marshall számára arról az alkotmányról, amelyet Marshallnak, később mint az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága elnökének kellett értelmeznie. Senkinek a gondolatai nem voltak olyan nagy hatással köztársaságunkra, mint James Madisonéi.

A föderalista lényege a madisoni elgondolás. Hamilton nem mindig értett egyet Madisonnal, amikor az utóbbi – a philadelphiai vitákban – felsorolta érveit egy nagy kiterjedésű köztársaság képviseleti rendszeréről. *A föderalista* hasábjain azon-

ban – vagy stratégiai okokból, vagy őszintén – éppoly eréllyel képviselte a madisoni érvrendszert, mint maga Madison. Sokan az alkotmány megszövegezői közül képzett jogászok voltak, így Hamilton is. Madison azonban nem volt az. És mégis – törvényeink legnagyobb tanítója: Madison.

Madison tanítása azonban, bár nyilvánvalóan fontos, történelmünkre gyakorolt hatását tekintve meglepően változékony, illetve vitatott. Madison öröksége korántsem bizonyult egyértelműnek, és *A föderalista* ellentmondó olvasatait eredményezte. Hosszú évekig a két fő szerző közötti feszültségnek tulajdonították a szövegértelmezési hullámzásokat. Ha az olvasók eltérő mondanivalókat szűrtek le a szövegekből, az abból adódott, hogy vagy inkább az északi, centralizáló Hamilton felé hajlottak, vagy éppenséggel a déli, agrárpárti Madisonnal szimpatizáltak. Később a két szerző között fölmerült nézeteltérések arra ösztönözték a kritikusokat, hogy megvizsgálják, mi volt ellentéteik gyökere abban a korszakban, amikor Publiusként együttműködtek. Ez azonban gyakorta azzal járt, hogy a véleménykülönbségeket *belemagyarázták* a szövegbe. Az úgynevezett hamiltoni álláspontok bizony megtalálhatók *A föderalista* Madison írta cikkeiben – és viszont. Hozzájárult a félreértésekhez az anakronizmus, valamint a bizonytalanság is: *A föderalista* nem egy írását hol az egyik, hol a másik szerzőnek tulajdonították. *A föderalista* változó értelmezésében nagyobb szerepe volt az olvasók történelemszemléletének, mint a szerzők közötti nézeteltéréseknek. Kitűnik ez, ha szemügyre vesszük a fő témákat.

Fő témák

1. FÖDERALIZMUS

Propagandistaként Publius eleve rákényszerült némi kétértelműségre. Erősebb kormányzatért kellett síkraszállnia, s ugyanakkor el kellett oszlatnia az erős kormányzattól való félelmeket. A Konföderációs Cikkelyeket alkalmatlannak minősítő Publius a központosítás bajnokaként lépett fel. Arra a Publiusra viszont, aki a nyugtalankodó államokat biztosította felőle, hogy a központosítás nem jelentené a kisebb egységek eltörlését, úgy lehet hivatkozni, mint aki amellett tört lándzsát, hogy a kormányzat alárendelt részeinek is jusson a hatalomból.

A kettősség már magában a „föderalizmus" szóban is benne van. Önmagában a kifejezés szerződések *(foedera)* alapján történő szövetkezést jelent. A szó inkább alkalmazható a Konföderációs Cikkelyekre, mint az alkotmányra, s erre az utóbbi dokumentum kritikusai siettek is felhívni a figyelmet. Ám azok, akik erősebb kormányzatot óhajtottak egyesített (szövetségi) szinten, kisajátították a kifejezést, s így a régi rendszer szerencsétlen védelmezőire ráragadt az „antiföderalista" címke. A Massachusetts államot képviselő Elbridge Gerry, akinek csöppet sem tetszett ez a megbélyegzés, erősködött, hogy a helyes terminológia: „Ratifiers", illetve „Anti-Ratifiers" (ratifikálók és ratifikálásellenesek), azaz, mint mondotta: „Rats" és „Anti-Rats!"[1]

A kifejezésben rejlő kettősség megmaradt az Egyesült Államok későbbi történetében is. „Föderalisták"-on az erős központi kormányzat híveit értették, újabban azonban a

[1] Szójáték: *rat* patkányt is jelent, meg árulót, pártütőt is. *(A fordító)*

„föderalizmus" azt jelenti, hogy a hatalom sok kormányzati egység között oszlik meg. Ezenkívül *A föderalistá*-t mindig aszerint olvasták, ahogy az ország közvéleménye változott a központi, vagy ellenkezőleg, a helyi kormányzat fontosságát illetően. A Jefferson–Jackson-korszakban* *A föderalista* „madisoni" olvasata került előtérbe. Később, a polgárháborúban az *unió* (az egység) lett a nemzet fennmaradásának legfőbb záloga, és ekkor a „hamiltoni" Publiust idézték a leggyakrabban. A populista korszakban* azért bírálták a madisoni föderalizmust, mert nem adott megfelelő hatalmat a kormányzat kezébe a bankárok megfékezésére; így aztán Hamilton vált – jóllehet ő hozta létre a nemzeti bankot – Theodore Roosevelt elnök hősévé. Újabban az erős központi kormányzat elleni konzervatív támadás idején a decentralizáció hívei Madisont választották a maguk Publiusává.

A közvéleménynek ezt a hinta-palinta játékát szemlélve, vizsgáljuk meg mármost a szerzők eredeti álláspontját. Véssük emlékezetünkbe, hogy *A föderalista* teljes első része élesen támadja a Konföderációs Cikkelyeket. A második törvénycikk szerint „Minden egyes állam megtartja szuverenitását". Magánlevelezésükben Madison is, Hamilton is kifejezték meggyőződésüket, hogy a helyi szuverenitást el kell törölni, jóllehet a nyilvánosság előtt körültekintőbb módon fejezték ki véleményüket. Madison „fennmaradó" szuverenitásról beszélt, amelyet az egyes államok az alkotmány ratifikálása után is birtokolnak, Hamilton pedig az ország kormánya és az egyes államok kormányai hatalmának „egymásmellettiség"-ét bizonygatta. Mindkét szerző meg akarta nyugtatni az aggodalmaskodókat; sokan ugyanis attól tartottak, hogy az új kormányzat egyetlen egységbe kívánja forrasztani az államokat, s ilyenformán fel akarja számolni az alacsonyabb szintű egységeket. Hamilton a felvilágosodásból vett példával szemléltette az általa támogatott folyamatot: az új alkotmány szerint, mondotta, az egyes államok a Nap körül keringő bolygók

lennének, vagyis részei az egész rendszernek, de megtartva a maguk státusát. (Lásd a 9. számú esszét az egyes államok MOZGÁSTERÉNEK NÖVEKEDÉSÉRŐL.)

Ámde már maga a szemléltetés is az egyetlen szuverenitás eszméjét támasztja alá: csak egyetlen gravitációs erő tarthatja össze a rendszert. Madison is, Hamilton is azt az ortodox álláspontot képviselte, hogy nem lehetséges *többszörös* szuverenitás, „birodalom a birodalmon belül" *(imperium in imperio)*. Madison ezt mondta erről:

> „A tapasztalat az igazság orákuluma, s ha a válaszai egyértelműek, akkor perdöntő kinyilatkoztatásnak tekintendők. Esetünkben azt a fontos igazságot nyilvánítja ki egyértelműen, hogy a szuveréneken uralkodó szuverenitás, a kormányokat kormányzó kormány, a közösségekre – nem pedig egyénekre! – vonatkozó törvényhozás éppoly hibás az elméletben, mint a gyakorlatban, aláássa a polgári állam rendjét és céljait, mivel a *törvény* helyébe az *erőszakot,* a *hatóság* szelíd és üdvös *kényszere* helyébe a *kard* pusztító *kényszerét* állítja." (20. sz.)

S lássuk, mit mond Hamilton:

> „[A philadelphiai tervezet bírálói] elismerik ugyan, hogy az Egyesült Államok kormánya nem elég energikus, mégis harcolnak az ellen, hogy felruháztassék azzal a hatalommal, amely a megfelelő energiához juttatná. A jelek szerint ezek az emberek váltig egymással összeegyeztethetetlen és kibékíthetetlen dolgokra törekednek: a szövetségi hatalom növelésére az egyes államok hatalmának csökkentése nélkül; az unio szuverenitására a tagállamok teljes függetlenségével egybe-

kötve. Végső fokon úgy látszik: vakbuzgón imádják az *imperium in imperio* nevezetű politikai szörnyet." (15. sz.) Vö. Madison fogalmazásával (44. sz.): „szörny... melynek fejét a végtagjai irányítják."

Sem Hamilton, sem Madison nem akarta, hogy az államokat teljességgel magába olvassza a nemzeti kormányzat, de ezt nem is tartották valószínűnek. Elképzelhetetlennek vélték, hogy valamely központi hatalom odáig tudna vagy akarna lealacsonyodni, hogy helyi törvények végrehajtásával foglalkozzék. Madison világosan leszögezte, hogy a központi és a helyi hatalom konfliktusa esetén a szerepüket illető döntés a magasabb szintű hatalomé:

> „Igaz, hogy a kétfajta fennhatóság közötti határokra vonatkozó vitákban a végső döntést hozó bíróságot a központi kormányzatnak kell életre hívnia... Ilyen bíróságra nyilvánvalóan szükség van, hogy elejét vegye az erőszaknak és megakadályozza az egyezség megszegését; és aligha vitatható, hogy ezt a bíróságot inkább a központi, mintsem a helyi kormányzat fennhatósága alatt kell megalakítani; pontosabban szólva, hogy biztonságosan csakis az előbbi fennhatósága alatt hívható életre." (39. sz.)

Madison később más húrokat pengetett; a kérdéses időszakban azonban annyira mereven foglalt állást a központi hatalom mellett, hogy Philadelphiában azt javasolta: a szövetségi kormányzat emelhessen vétót az egyes államok törvényei ellen! S *A föderalista* 44. számú értekezésében a szövetségi hatalom olyan tág értelmezése mellett érvelt, miszerint legyen meg a hatásköre, hogy „meghozza a szükségesnek és megfelelőnek ítélt valamennyi törvényt". Ez lett aztán az egyes államok jogaiért síkraszállók mumusa! Akárhogyan alakultak is később

Madison nézetei, Publiusként azok ellen küzdött, akik az országos gyűléseken felállva kijelentették, hogy „X. *szuverén* állam" így és így szavaz.

Mit gondoljunk tehát, amikor azt látjuk, hogy Publius nyugtatgatja New York állam aggodalmaskodó lakosait, hogy államuknak meglesz a „maradék" szuverenitása vagy a szövetségi állammal „együttesen gyakorolt" hatalma? Az ilyen beszéd nyilván nem más, mint része a ratifikálásra irányuló kampánynak. A nyelvezet sem nem olyan nyomatékos, sem nem olyan szakszerű, mint amikor megosztott szuverenitásról van szó. Némi hatalom marad azért az egyes államoknál is – Publiusnak ez nem volt annyira fontos, csak a hallgatóságának. Publius – ez világos – a lehető legenergikusabb kormányzatot igyekezett kialakítani az adott körülmények között, mivel tudta jól, hogy az adott pillanatban a centrifugális erők sokkal hatalmasabbak a centripetális erőknél. És a leghatásosabban úgy lehetett érvelni egy erősebb kormányzat mellett, ha folyvást arról biztosította az egyes államokat, hogy az nem lesz túlságosan erős. A központi kormányzatnak nem *mindenben* lesz *kizárólagos* döntési joga, nem *minden kormányzási* hatalmat fog birtokolni, nem ő lesz az *egyetlen* kormányzati hatalom. Csak éppen *döntő* szava lesz a felek közötti vitákban. „Hatalmában áll az egészről dönteni" – így határozta meg Locke a szuverenitás fogalmát. Marshall, a Legfelsőbb Bíróság elnöke hű volt Madison eredeti tanaihoz, amikor így értelmezte az alkotmányt.

2. Fékek és ellensúlyok

Manapság már amolyan népi bölcsesség az Egyesült Államokban, hogy az alkotmány arra való, hogy fékekkel és ellensúlyokkal korlátozza a kormányzati hatalmat. Az alkotmányban azonban, mint már említettem, egyik kifejezés sem olvasható.

Az alkotmány, azt mondják, a fékek és ellensúlyok gépezetét adja nekünk, de nem szól a gépezet működésének elveiről. Ha ezekre az elvekre vagyunk kíváncsiak, *A föderalistá*-hoz kell fordulnunk. Amikor azonban *A föderalistá*-t fellapozzuk, különös dolgot tapasztalunk. A „fékek" és „ellensúlyok" kifejezéseket *(„checks and balances")* együtt, konjunkcióban csupán egyetlenegyszer használja Hamilton, mégpedig igen korlátozott értelemben: a 9. számú esszében úgy írja le a kétkamarás országgyűlés intézményét, mint „a törvényhozás ellensúlyainak és fékeinek" rendszerét. Más szóval Hamilton nem abban az értelemben használja a kifejezést, hogy a törvényhozó hatalom fékez egy másik hatalmi ágat, vagy a törvényhozó hatalmat fékezik, ellenőrzik más hatalmi ágak, hanem a törvényhozó hatalmon *belüli* fékekre utal (vagyis a szenátus féken tartja a képviselőházat). És Madison is ebben az értelemben beszél fékekről vagy „ellenőrzés"-ről a 62. és 63. számú értekezésben. Igaz, az 51. számúban megjegyzi, hogy az egyik hivatalnak ellenőriznie kell a másikat, de mindjárt hozzáteszi: egy köztársaságban a törvényhozó hatalom túlságosan erős ahhoz, hogy a másik két hatalmi ágazat ellenőrzést gyakoroljon fölötte. Tehát *belülről* kell ellenőrizni.

A „fékek és ellensúlyok" fogalmával *A föderalista* elsősorban a kétkamarás rendszer mellett érvel, nem pedig az egész alkotmányos rendszer mellett. Ezen nem kellene meglepődnünk. A „fékek és ellensúlyok" nyelvezete elsősorban a „vegyes kormányzat" filozófiájából származtatható. Ez a klasszikus elképzelés úgy törekszik társadalmi egyensúlyra, hogy a társadalom különféle osztályait – az uralkodót, az arisztokratákat, a népet – fölfegyverzi egymás féken tartásának eszközeivel. Ebben a felfogásban a királyság és az arisztokrácia intézményeinek különleges előnyöket kellett kapniuk a nép számbeli fölényének ellensúlyozására. Madison is, Hamilton is leszögezi azonban, hogy az amerikai nép számára javasolt alkotmány „szigorúan republikánus" (39. sz.), „teljességgel és

tisztán köztársasági" (73. sz.). A demokratikus túlkapásokat nem arisztokratikus korlátozásokkal fékezi meg, hanem „republikánus gyógymódot talál a republikánus kormányzatot leginkább sújtó betegségekre" (10. sz.). A philadelphiai tanácskozáson Hamilton elébe ment a ratifikálást tárgyaló üléseken fölhozott ellenvetéseknek, amikor kijelentette, hogy az új tervezetnek a vegyes kormányzat fogalomrendszerében nincs értelme: „A demokratikus képviselőházat demokratikus szenátusnak kell korlátoznia, s mindkettőt egy demokratikus első tisztviselőnek, azaz az elnöknek." Publiusra hárult a feladat, hogy cáfolja a vegyes kormányzat elméletével kapcsolatos feltevéseket, vagyis hogy a különféle hivatalok különféle érdekek érvényesítéséért emelnének szót, hogy az elnöki intézmény monarchikus szellemet tükröz, hogy a szenátus a brit arisztokrácia amerikai változatát jelentené (s ennek létrehozását bátorítaná). Az amerikai kormányzat valamennyi ága ugyanazt az érdeket kell hogy képviselje: a nép érdekét. Így tehát nem meglepő, hogy a vegyes kormányzat fogalmához kapcsolódó nyelvezetet ritkábban használják *A föderalista* hasábjain, mint némelyek elvárnák.

De ha az amerikai rendszer egyes részei nem állnak különböző elkülönült érdekek szolgálatában, akkor miért vannak mégis elkülönítve és szétválasztva? Erre a kérdésre a válasz a hatalommegosztás publiusi tanításában rejlik, amelyet olykor összetévesztenek a vegyes kormányzat doktrínájával.

3. Hatalommegosztás

A vegyes kormányzat az érdekek alapján igényli az erők megosztását. Az osztályok vertikális tagozódását tartja szem előtt, hierarchikus rendben – felülről (az egyetlentől) a középen (a keveseken) át, egészen le (a sokaságig). Klasszikus formájában arisztokratikus elgondoláson alapul.

A hatalommegosztás a funkciók szempontjából igényli az erők megoszlását. Horizontális tagozódást tart szem előtt, a különböző feladatokat – a törvényhozást, a törvény végrehajtását és a végrehajtás megítélését – ellátó munkamegosztást. E felfogás szerint a kormányzati ágazatok nem a társadalom különböző részeinek szószólói, hanem a társadalom egészének különféle feladatait végzik el. Így tehát amikor Madison – a 62. és a 63. számú esszében – azt mondja, hogy a szenátusra azért van szükség, hogy a kormánynak kellő hitele legyen külföldi hatalmak előtt, nem úgy érti a dolgot, hogy a szenátus egy olyan különálló osztályt képvisel majd Amerikában, amely külföldön tiszteletet parancsol. Csupán azt akarja mondani, hogy egy hosszabb ideig ülésező és lépcsőzetes választásokkal meg-megújított testület biztosítja a szerződések melletti elkötelezettséghez és a nemzetközi rendbe illeszkedéshez szükséges *folyamatosságot.* Kétévenként szavazással kibuktatható az egész képviselőház. Ez azt jelenti, hogy a képviselőházat a választók felelősségre vonhatják, de nemcsak a képviselőházat, hanem az egész kormányzatot, mivel a képviselőház ellenőrzi a kormányzat pénztárcáját. A szenátus ezzel szemben más funkciót tölt be: az állandóságot jelenti, s idegen hatalmak szemében a kiszámíthatóságot – és a nemzetközi szerződések megkötésével és a nagykövetek kinevezésének jóváhagyásával a szenátus pontosan ezeknek szeretne megfelelni.

A hatalmi ágazatok szétválasztása egyáltalán nem fékező hatású, egyáltalán nem a kormány gyengítésére irányul, hanem (egyebek között) a munka eredményességének növelésére szolgál. Gondoskodik róla, hogy minden kormányzati funkciót arra alkalmas, kinevezett emberek lássanak el. Ha valaki azt gondolja, hogy Publius gyenge kormányzatot óhajtott, hát a lehető legfurcsább módon érti félre az alkotmányért folytatott küzdelmet: Publius éppen arra törekedett, hogy a Konföderációs Cikkelyek következtében létrejött gyenge kor-

mányzat helyébe erős kormányzat lépjen. Louis Fisher összeállított egy szöveggyűjteményt, amelyből kiviláglik, hogy Madison és szövetségesei azért szorgalmazták a hatalmi ágazatok szétválasztását, hogy fokozzák a kormányzás eredményességét. A szenátus a felelősségre vonhatóság biztosítéka, a végrehajtó hatalom a szükséges energiát és az ügyintézés gyorsaságát (70. sz.) biztosítja, a bírói testület pedig a független mérlegelést (79. sz.). Minden egyes működési kört a maga *feladatának* követelményei szerint alakítanak ki.

Kétségtelen, hogy a szétválasztás kölcsönös féken tartást, ellenőrzést is jelent, ha a kormányzás hatékonysága hatalombitorlással fenyeget; és Madison szerint ez különösen a törvényhozás két házára érvényes. Publius szemében azonban az ellenőrzés értelmetlen, ha az egyes hivatalokat úgy fogják fel, mint amelyek a társadalom különféle rétegeit képviselik. Nem – minden ágazat szószólója az ágazat funkcióinak lényegét reprezentálja. Vagyis: a szenátus nem a nép fölött uralkodó arisztokrácia szószólója, hanem azt a „nemzeti karakter"-t (reputációt) képviseli, melynek védelmére a szenátorok fölesküdtek (63. sz.). Ebből fakad a két ház „szellemének különbözősége" (62. sz.). Az 51. számú esszében Madison azt mondja, hogy a tisztségviselő büszkesége és becsvágya össze kell olvadjon a hivatali funkciójával: „Az emberi érdeket össze kell kapcsolni a helyi alkotmányos jogokkal." Nem különálló osztályok és gazdasági érdekek képviseletéről van tehát szó, hanem az egész társadalom számára fontos értékek képviseletéről.

A hatékonyságon és az alkotmányos értékek egymást egyensúlyban tartó szerepén kívül Madison egy harmadik okkal is indokolja a hatalommegosztást – jelesül a legitimitással. A 10. számú esszében azt mondja, hogy ha minden hatalom egy helyen összpontosul, az maga a zsarnokság. Az alkotmányelmélet egyik közhelye volt ez Nagy-Britannia XVII. századbeli két forradalma nyomán. Az *alkotmányos* egyeduralkodó

újbóli trónra ültetése azzal járt, hogy – az abszolutizmus kizárása végett – korlátozni kellett a szuverenitást. A király továbbra is szuverén volt, de szem előtt kellett tartania az általános szabályt, melynek értelmében „Senki sem lehet bíró a saját perében" (10. sz.). A király végrehajtó hatalmát elválasztották a törvény bírói alkalmazásától, amelyet pártatlan bíróságok voltak hivatva érvényesíteni.

Madison ezt az alkotmánydoktrínát az amerikai helyzetre alkalmazza, amelyben a nép szuverén. Ahogy a király zsarnokságát a végrehajtó és a bírói hatáskörök szétválasztása akadályozza meg, ugyanúgy a *népi* zsarnokság is a hatalommegosztással kerülendő el. De ha Madison egy új helyzetre kívánta alkalmazni ezt az elvet, akkor valamilyen újszerű értelmezést kellett adnia neki, mégpedig a már említett okból: Amerikában nem volt lehetséges (vagy kívánatos) a vegyes kormányzat. Angliában maga a király is *része* volt a társadalomnak, akárcsak a nemesség és a „közemberek". Amerikában „a nép egésze" uralkodik, és a hatalom minden ágazatának közvetítésével a népuralom jut szóhoz – Hamilton fogalmazása szerint – a *demokratikus* végrehajtó hatalomban, a *demokratikus* törvényhozásban és a *demokratikus* bírói testületben. Ha a szuverén nép kinyilvánította akaratát a törvényhozásban, akkor elvben ugyanez a nép jut szóhoz a törvénynek érvényt szerző végrehajtó hatalom és a törvényt alkalmazó bírói testület révén. A társadalom különböző részeit különböző meghatalmazottjaik révén szóhoz juttató vegyes kormányzat fogalmai szerint az amerikai rendszernek nincs értelme. Hogyan lehetne féken tartani az uralkodót, amikor az egész rendszert áthatja a népuralom?

4. Pluralizmus

Mielőtt erre az utóbbi kérdésre válaszolnánk, hasznunkra válik egy még alapvetőbb kérdés felvetése. Nevezetesen: ha a régi nézetek nem illenek bele a demokratikus politikába, miért nem dobjuk félre őket? Ugyan miért kellene – egy demokratikus elméletben – megakadályozni a szuverén nép akaratának érvényesülését? Némelyek, abban a feltevésben, hogy nem szabad megakadályozni, azzal érveltek, hogy Madison igazából nem adta fel a vegyes kormányzat álláspontját, és hogy egy tisztán republikánus alakzat köntösében a kisszámú gazdagot oltalmazta a népakarat korlátozásával. Ezt a nézetet vallotta például Charles Beard, 1913-ban megjelent, *An Economic Interpretation of the Constitution* (Az Egyesült Államok alkotmányának gazdasági értelmezése) című, nagy hatású könyvében. Ez a mű először összpontosította a tudományos vitát a 10. számú esszé értelmezésére.

Mások azt gondolják, hogy Madison az egész emberiséget sötét színben látta; úgy vélte, Hobbes és Kálvin nyomán, hogy az ember a rosszra hajlik, ezért nemcsak a népnek, hanem senkinek sem szabad hatalmat adni a kezébe. De hát hogyan kormányozzon bárki is hatalom nélkül? Ez volt a Konföderációs Cikkelyek csapdája, s Madison ezt a csapdát szerette volna elkerülni. Népszerű megoldása ennek a kérdésnek az egyéni indítékokról vallott borús nézetet a világ működésének meglepően rózsás nézetével társítani. Eszerint az egyéni érvényesülésért folyó tülekedésnek, ha minden oldalról támogatják, szerencsés a kimenetele, mégpedig bárki akaratától függetlenül. Martin Diamond professzor ezt az elképzelést az Adam Smith-féle „láthatatlan kéz"* gazdasági teóriájához hasonlította, és azt mondotta, hogy Madison „közvetlen érdekeik érvényesítésére" kívánta ösztönözni az állampolgárokat, mivel szerinte ez szavatolja, hogy az ilyen verseny bonyodalmaiban senkinek az egyéni érdeke nem kerekedik a másiké

fölé. Paradox válasz ez a korlátozott népuralom problémájára, mert azt állítja: ha senki sem uralkodik, akkor mindenki uralkodik. E folyamat következtében az egyéni rosszból keletkezik a közjó. Némelyik kommentátor szerint ennek velejárója az az elképzelés, hogy a hatalommegosztás azt jelenti: a szuverénnek (az uralkodónak) a kormányzás egyik ágazatában sincs szava, s a törvényhozó hatalom nincs uralkodó pozícióban, hanem teljes az egyenlőség a három ágazat között, amelyek szinte teljességgel elszigetelődnek egymástól.

Madison nézeteinek efféle értelmezése több szempontból sem állja meg a helyét:

– Adam Smith politológiája nagymértékben eltért közgazdasági nézeteitől, és a pluralisták versenyeszménye sokkal inkább a szociáldarwinizmusból* eredeztethető, semmint Adam Smithtől. A versenynek ebben a felfogásában nem arról van szó, hogy *semmilyen* érdek nem kerekedik felül, hanem arról, hogy a versenyben a legerősebb érvényesül. Madison viszont azt mondta, hogy bármilyen részleges nézet felülkerekedése – még a többségi véleményé is – egyenlő a zsarnoksággal.

– Madison az „érdeket" széthúzásként, pártütésként, legyőzendő rosszként jellemezte, nem pedig a „láthatatlan kéz" eszközeként, amelynek meg kell adni minden lehetőséget. Mivel az érdeket nem lehet kiküszöbölni, ellensúlyozni kell, nem pedig bátorítani.

– Még ha elismerjük is, hogy a társadalmi egyensúly helyreállítható a versennyel, ez a verseny az alkotmányos gépezeten kívül, illetve körülötte zajlik, időnként fölhasználja, de sosem azonosul vele. „Az érdekek konfliktusa" mellett szóló érv nem ad magyarázatot az alkotmányban elkülönített hatalmakra (ezek egyike sem képvisel előre meghatározott érdekeket).

– Madison nem az egyes kormányzati ágazatok egyenlőségében hitt, hanem a törvényhozó hatalom szupremáciájában:

„Köztársasági kormányzat esetén szükségképpen a törvényhozó hatalomé a főszerep." (51. sz.) Nem óhajtotta a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom teljes szétválasztását, hanem olyan rendszert kívánt, amelyben az egyes ágazatoknak „részleges befolyása" lehet egymás tevékenységére és „ellenőrzést gyakorolhatnak egymás tevékenysége fölött" (47. sz.). Nem hitt abban, hogy egy „láthatatlan kéz" rendbe hozza a dolgokat, ha a három hatalmi ágazatot egyenlőkként engedik versenyezni.

– *A föderalista* szövege nem támasztja alá azt a véleményt, amely szerint akár Madison, akár Hamilton túlnyomóan borúlátó nézeteket vallott volna az emberi természetről vagy az amerikai népről. Ellenkezőleg: mindkét férfiú szemére vetette ellenfeleinek, hogy túlságosan „féltékeny" (azaz gyanakvó) szemmel nézik egy hatékonyabban működő kormányzat hatalmát. Ez nem jelenti azt, hogy akár Hamilton, akár Madison hozsannát zengett volna az emberi természetről; Madison például azt írta (51. sz.), hogy ha mindenki angyal volna, akkor nem lenne szükség kormányzatra. És mindketten elismerték, hogy létezhet korrupt nép, ez pedig olyan kormányzatot hozhat létre, amely alkalmazkodik ehhez a jellemgyengeséghez, megalkuszik vele, de létrehozhat olyan zsarnokságot is, amely csak a félelem erejével kormányoz, vagy olyan arisztokráciát, amely a becsületet tartja a legfőbb értéknek.

Publius ebben Montesquieu tanítását követte, aki azt mondta: köztársaság csak ott létezhet, ahol a nép erényes.* S Hamilton is, Madison is azt állította, hogy az amerikaiak ebben a szerencsés állapotban leledzenek. Madison föltette a kérdést, vajon meg lehet-e bízni a népben, hogy erényes vezetőket választ, s mindjárt meg is felelt rá:

> „Be kell vallanom, hogy csak akkor tudnék tagadó választ adni erre a kérdésre, ha kitörölném emlékezetemből mindazt a benyomást, amelyet eddig az amerikai nép jelenlegi szellemiségéről szereztem, arról a szellemről, amely az egyes államok törvényhozó testületeit áthatja, és azokról az alapelvekről, amelyek mélyen beleivódtak a polgárok minden osztályának politikai karakterébe. Nem tudom elképzelni, hogy az amerikai nép a mostani beállítottságával vagy a belátható jövőben bekövetkező bármilyen körülmények között hatvanöt vagy száz olyan embert választana, választását kétévenként megismételve, akik nem átallnának a zsarnokság vagy az árulás útjára lépni. ...Ha a kép, amelyet némelyikünk politikai gyanakvása rajzolt meg, hű mása volna az emberi jellemnek, arra a következtetésre kellene jutnunk, hogy az emberekben nincs elegendő erény az önrendelkezéshez, és csakis a despotizmus láncai bírják megakadályozni, hogy elpusztítsák és fölfalják egymást." (55. sz.)

Madison csak azért adott hangot a „hobbesi" álláspontnak, hogy szembeszegüljön vele *A föderalistá*-ban és a virginiai ratifikáló konvención, ahol így beszélt:

> „Abból a magasztos köztársasági alapelvből indulok ki, miszerint a népben van annyi erény és értelem, hogy erényes és bölcs férfiakat válasszon ki. Vagy belőlünk talán hiányzik az erény? Mert ha igen, akkor bizony nyomorúságos helyzetben vagyunk. Akkor nincs az a teoretikus korlát, nincs az a kormányforma, amely biztonságot nyújtana nékünk. Merő ábránd azt hinni, hogy bárminő kormányforma biztosítja számunkra a szabadságot vagy a boldogságot a nép erényessége nélkül. Ha viszont elegendő erény és értelem lakozik a közösség-

ben, akkor ez meg fog nyilvánulni az említett férfiak kiválasztásában, ennélfogva nem e választott férfiak erényességétől függünk, és bizalmunkat nem szabályokba helyezzük, hanem a népbe, amely ezeket az embereket megválasztja." (Elliot: *Debates* [Viták], 3.537.)

A ratifikáló konvenciókon nem az alkotmány védelmezői nyilvánították ki, hogy félnek a hatalom koncentrációjától, hanem az alkotmány ellenzői. Hamilton már korábban „a beteges gyanakvás hagymázos rémképei"-nek bélyegezte ezt a félelmet (59. sz.), és kijelentette:

„A politikai gondolkodásban csaknem ugyanakkora hiba azt feltételezni, hogy természettől fogva mindenki korrupt, mint azt, hogy mindenki derék ember. Az átruházott hatalom intézménye azt is magában foglalja, hogy az emberiségben van annyi becsület és tisztesség, amely indokolt alapja lehet a bizalomnak." (76. sz.)

Ez a felvilágosult optimizmus azonban, amely szerint az ember képes rá, hogy az ésszerűséget a haladás szolgálatába állítsa, annál élesebben veti fel a kérdést: ha a nép erényes, akkor ugyan miért vagyunk bizalmatlanok iránta, miért korlátozzuk a szuverenitását?

5. Képviselet

Mivel Madison nem volt bizalmatlan a néppel szemben és nem kérdőjelezte meg a szuverenitását, a korlátokra, amelyeket előírt a számára, nyilván éppen *azért* volt szükség, *mert* a nép szuverén. A zsarnokkal ellentétben, a törvényes uralkodó nem ítélkezik saját ügyében – ezt az alapelvet Madison a 10. számú esszében tárgyalja. De hogyan korlátozzák a

népet „kívülről”, amikor *csakis* a nép hallatja a szavát egy tiszta köztársaság minden kormányzati ágazatában? Douglass Adair 1942-ben felfedezte, hogy a 10. számú esszében minduntalan David Hume politikai értekezéseinek szóhasználata visszhangzik, amely értekezések szerint a képviseleti rendszer lehetővé teszi a demokrácia *finomítását.* Az erényes nép aláveti magát annak a fegyelemnek, amely tanácskozó testületeit megtisztítja a klikkérdektől. Madison szemében ez a fegyelem két elemből tevődik össze: először, a hatalmat képviselőkre ruházzák át (vagyis lemondanak a „saját érdek” közvetlen kinyilvánításáról), másodszor, az ilyen képviselők nagy kiterjedésű területről gyűlnek össze. Ez utóbbi tényező két szempontból fontos: a képviselők a helyi érdekektől és a rájuk nehezedő nyomástól távoli helyen találkoznak; és minthogy a képviselő-testület csak akkor tud hatékonyan működni, ha kicsi, vagyis a választók többsége a képviselők számához képest nagyarányú, a választás a legkiválóbb emberekre eshet.

Madison a „finomítás”-nak a közvéleményre gyakorolt hatását a következőképpen írja le:

> „Az első különbség [vagyis a közvetlen demokrácia és a képviseleten alapuló köztársaság közötti különbség] finomítja és fejleszti a közvéleményt, átszűrve egy olyan választott testület közegén, amelynek bölcsessége a lehető legjobban ítéli meg az ország valódi érdekeit, és amelynek hazafisága és igazságszeretete szavatolja, hogy azok nem fognak áldozatul esni pillanatnyi és önös szempontoknak.” (10. sz.)

A kutatók több nemzedéke tévesztette szem elől, hogy Madison a képviseletet mint a demokrácia finomításának eszközét állította a középpontba. Kortársai azonban jól látták, mit akar, s Patrick Henry* goromba gúnnyal támadta Madison érvelését: „Kedves uram, ha a számok csökkenése az érdemek

növekedését jelenti, akkor a tökély nem áll meg egyig. ...Ha tíz ember jobb, mint százhetven, akkor egy szükségképpen jobb, mint tíz – a legjava a legkifinomultabb." (Elliot: *Debates*, 3.167.) Az újabb idők kutatói felismerték Madison érvelésének lényegét. Edmund Morgan például 1981-ben ezt írta:

> „Nagy köztársaság kis törvényhozó testülettel – ez elérné a kívánt finomítás célját. (Az első nemzeti képviselőház [1789] kisebb volt a legtöbb állam képviselőházánál.) Madison hite szerint a korrupció és az intrika a kis választói közösségek sajátossága; s ezt a nézetét az alkotmány többi híve is újra meg újra visszhangozta. Ha a [képviseleti] egységeket nem kevesebb mint 30 000 az 1-hez arányúra növelnénk, mint ahogyan az alkotmány megkövetelte, akkor a szavazók választása tiszteletre méltó emberekre korlátozódna. Nem érvényesülnének a helyi érdekek, sem pedig a helyi orientációjú jelöltek, vagyis olyan tényezők, amelyek szégyent hoztak az egyes államok kormányaira. A 10. számú esszé éppen erről szól."

Gordon Wood egyetért ezzel az értelmezéssel:

> „Madison nem azt várta, hogy az egymással versengő érdekek adok-veszek alkudozásából természetes módon kialakul a közérdek vagy a közjó, hanem azt remélte, hogy a megnagyobbodott nemzeti köztársaságban a vetélkedő csoportok és érdekek semlegesítik egymást, akárcsak Amerika sok-sok hitfelekezete. Ez aztán lehetővé tenné, hogy a felvilágosult és ésszerűen gondolkodó emberek, mint amilyen ő maga is, előmozdítsák a közérdeket. Madison nem azt várta, hogy az új nemzeti kormányzat integrálni fogja a társadalom eltérő érdekeit

> és összhangot teremt majd közöttük, hanem azt akarta, hogy ez a kormányzat »pártatlan és tárgyilagos döntőbíró« legyen e különböző érdekek és a szembenálló felek vitáiban."

A viták pártatlan eldöntésének eszménye vonzó volt annak a forradalmi nemzedéknek a szemében, amely az erény klasszikus eszményét a közjó iránti elkötelezettségnek tekintette. George Washington egy szószóló közbenjárásával szabta meg földjeinek az árát; ez a szószóló aztán a vevő szószólójával együtt egy harmadik valakit választott, aki döntőbírói szerepet vállalt a méltányos ár megállapításában. Washington ebben a nemzetközi döntőbíráskodás alapelveit követte. John Jay az Angliával 1795-ben megkötött szerződés tervezetében azt javasolta, hogy a határvitákban háromtagú bizottság döntsön: egy-egy tagot az érdekelt országok delegálnak, a harmadik tagot pedig ők ketten választják meg. S a két ország szószólójának pártatlansági fogadalmat kell tennie, melynek szövegét Jay a következőképpen fogalmazta meg:

> „Én, X. Y., akit felhatalmaztak, hogy az Őfelsége Nagy-Britannia királya és az Amerikai Egyesült Államok közötti Barátsági és Kereskedelmi Szerződés ... sz. cikkelyével kapcsolatos vizsgálatokat elvégezze, ezennel ünnepélyesen esküszöm (vagy fogadom), hogy nem fűződik *személyes érdekem* e vizsgálatok kimeneteléhez, és hogy az említett vizsgálatokat alaposan és szorgalmasan, *pártatlanul* és gondosan fogom végezni." (A bevezető szerzőjének kiemelései.)

Jay *A föderalistá*-ban azt javasolja, hogy az indiánokkal folytatott vitákat az érintett helyszínektől távol bonyolítsák le (3. sz.). Madison oly nagyfokú tárgyilagosságot várt el a kép-

viselőktől, hogy szerinte a szenátus tagjainak akár egy külföldi hatalom nézeteit is magukévá kell tenniük, ha ezek a nézetek ésszerűbbek az amerikai véleményeknél:

> „Két okból is fontos minden kormányzat számára más nemzetek véleményét figyelembe venni. Az egyik: függetlenül bármely terv vagy intézkedés érdemi részétől, különféle okokból kívánatos, hogy a szóban forgó tervet vagy intézkedést más nemzetek bölcs és tiszteletre méltó politika eredményének tekintsék. A másik: vitás esetekben, különösen akkor, ha a hazai testületek ítélőképességét elhomályosíthatja valamilyen heves érzelem vagy pillanatnyi *érdek,* a *pártatlan* világ vélt vagy ismert véleménye a leginkább mérvadó útmutató." (63. sz.) (A bevezető szerzőjének kiemelései.)

Madison tehát korántsem ösztönözte az érdekek érvényesítését, sőt: azt akarta, hogy a pártatlan képviselők emelkedjenek felül az érdekeken, még akkor is, ha önző *nemzeti* érdekekről van szó!

Valljuk be, ma már naivnak és anakronisztikusnak látjuk a reményt, hogy a nép képviselői képesek volnának efféle hősies tárgyilagosságra. A felvilágosodás bizakodása az ész korának eljövetelében nem volt képes korlátozni az érdekek nyílt kifejeződését politikánkban. A pártrendszer, amelyet Madison a Publius-korszakában elítélt, hamar kibontakozott, és maga Madison segített a megszervezésében (jóllehet sajnálta, hogy szükség van rá). Divatjamúlttá vagy elavulttá teszi ez *A föderalistá*-t?

Nem teljesen. Jóllehet Amerikában a pártrendszer a működő alkotmány szerves részévé vált, ez a rendszer eltér a legtöbb pártrendszertől – és legkivált eltér a legtöbb parlamentáris kormányzatú ország pártjaitól. Ezekben az országokban sokasodnak a meghatározott nézeteket valló pártok, mivel mind-

egyik pártnak lesznek képviselői a parlamentben. Az Egyesült Államokban csupán két párt verseng, „a nyertes mindent visz" alapon, s ez azt jelenti, hogy a mi pártjaink ideológiától mentes pártok maradtak. Mindkét párt sok kompromisszumot köt, és a választások közeledtével a két párt rendszerint közelít egymás álláspontjához, ami megnehezíti vagy lehetetlenné teszi a választók tisztán ideológiai szempontú döntését. E rendszer alapvető jellegzetessége a kompromisszum, ami azt jelenti: feladom az egyéni álláspontomat, hogy életképes egyezségre lépjek másokkal. Ennek alapja immár nem az, hogy pártatlan embereket választanak ki döntőbíráknak. A madisoni idők elitista vonása tehát elhomályosodott, és a semleges döntőbíráskodás helyébe a kompromisszum kimunkálása lépett. S mégis: a mi gyakorlati eredményeink némileg emlékeztetnek Madison elméletének céljaira: elkerüljük a helyi érdekek szűk látókörű túlhajtását, és országos nézőpontot teszünk magunkévá, mégpedig sokkal nagyobb területre vonatkozóan, mint amilyenről Madison 1787-ben egyáltalán álmodhatott.

A köz szolgálatának eszménye ma sokkal szerényebb és sokkal demokratikusabb, mint volt George Washington idején. A politikusok gyakrabban szállnak síkra a kompromisszumok, mint az elvek mellett, s ezt a tényt az ideológusok és az egyedül üdvözítő megoldások lelkes hívei szívből fájlalják. Ez azonban olyan rendszer, amelyet Madison a mai modern körülmények között úgy tudna modern érvekkel alátámasztani, hogy nem kellene megtagadnia Publiusként kifejtett gondolatmenetét.

Garry Wills

A föderalista

AZ OKFEJTÉS VÁZLATA

1787 októberében a New York-i újságok közölni kezdték egy bizonyos azonosítatlan „Publius” leveleit, amelyek arra igyekeztek rábírni New York állam választóit, hogy hagyják jóvá az Egyesült Államok előterjesztett alkotmányát. A 85 levélből álló sorozat két részre osztható: 36 levél bírálja a Konföderációs Cikkelyek által létrehozott kormányzatot, 49 levél pedig szakaszonként elemzi az új alkotmányt. Íme, az okfejtés menete:

I. A Konföderációs Cikkelyek nem felelnek meg az unió szükségleteinek.

1. sz. Felhívás elfogulatlanságra. A sorozat ismertetése (Hamilton)

2. sz. A Cikkelyek kudarca miatt hívták össze a Philadelphiai Konvenciót (Jay)

3–6. sz. A Konföderációs Cikkelyek honvédelmi szempontból elégtelenek (Jay)

7–8. sz. Ugyane téma folytatása (Hamilton)

9. sz. Az unió szükségleteinek csakis egy konföderációs köztársaság felel meg (Hamilton)

10. sz. – És ennek *nagy területű* köztársaságnak kell lennie (Madison)

11–13. sz. A Cikkelyek nem felelnek meg a kereskedelem, az adózás és az igazgatás szükségleteinek (Hamilton)

14. sz. További megjegyzések a nagy területű köztársaság témájához (Madison)

15–17. sz. A több párhuzamos szuverenitás megbénítja a Konföderációs Cikkelyeket (Hamilton)

18–20. sz. A Cikkelyek a történelemből ismert szövetségi rendszerek kudarcaira emlékeztetnek (Madison)

21. sz. A Cikkelyekben nincs meg a szükséges felhatalmazás: adózás (Hamilton)
22–29. sz. Egyéb szükséges felhatalmazások: katonai (Hamilton)
30–36. sz. Egyéb szükséges felhatalmazások: adózás (Hamilton)

II. Az alkotmány: az unió igényeinek republikánus megoldása
A. Az alkotmány szelleme
37–38. sz. Kompromisszum eredménye (Madison)
39. sz. Szellemében köztársasági (Madison)
40. sz. Hozzáértő testület fogalmazta meg (Madison)
B. A hatalom mértéke
41. sz. Katonai (Madison)
42. sz. Diplomáciai, államközi (Madison)
43. sz. Vegyes (Madison)
44–46. sz. általános hatáskörök és az egyes államok hatáskörei (Madison)
C. A törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom szétválasztása
47–48. sz. A szétválasztás nem teljes (Madison)
49–50. sz. Felügyelőbizottságok nem garantálják a szétválasztást (Madison)
51. sz. A *valódi* fék, illetve ellenőrzés: a kétkamarás rendszer (Madison)
D. Képviselőház
52. sz. A választás módja (Madison)
53. sz. A megbízatás időtartama (Madison)
54. sz. A képviselők megoszlása (Madison)
55–56. sz. A választók és a képviselők aránya (Madison)
57. sz. A képviselők alkalmassága (Madison)
58. sz. Arányváltoztatás (Madison)
59–61. sz. A képviselőház felhatalmazása a választások szabályozására (Hamilton)

E. Szenátus

62. sz. A szenátus összetétele (Madison)

63. sz. A szenátori megbízatás időtartama (Madison)

64. sz. Szerződéskötési hatáskör (Jay)

65–66. sz. Vád alá helyezési hatáskör (Hamilton)

F. Végrehajtó hatalom

67–69. sz. Republikánus – nem monarchikus – tisztség (Hamilton)

70–72. sz. A megbízatás időtartama (Hamilton)

73. sz. A tisztség határai (Hamilton)

74–77. sz. Hatáskörök: kegyelmezés, szerződéskötés, kinevezések (Hamilton)

G. Bírói hatalom

78. sz. Nincs bírói szupremácia (Hamilton)

79. sz. A hivatalviselés időtartamának feltételei (Hamilton)

80. sz. A hivatalviselés korlátai (Hamilton)

81. sz. A hivatali hatáskör (Hamilton)

82. sz. Szövetségi és állami bíróságok (Hamilton)

83. sz. Nincs kizárva a polgári esküdtszéki tárgyalás (Hamilton)

H. Különféle ellenvetések

84. sz. Az alkotmány nem tartalmazza a jogok jegyzékét (Bill of Rights)* (Hamilton)

85. sz. Konklúzió (Hamilton)

Jegyzet a [fordítás alapjául szolgáló] szöveghez

Ez a Jacob Cooke szerkesztette tudományos értékű szöveg (*The Federalist*, Wesleyan University, 1961) első *paperback* kiadása. Mivel Madison és Hamilton kéziratai elvesztek, az 1–77. értekezés rendelkezésünkre álló legkorábbi szövegei a New York-i újságokban megjelent változatok, amelyeket XVIII. századbeli helyesírással és központozással jelentetünk meg. A 78–85. értekezés először könyv alakban jelent meg, ezeket ebből az 1788. évi kiadásból reprodukáljuk.

A föderalista 1799. évi kiadásának Madison könyvtárában föllelt példányában javítások és forrásmegjelölések találhatók; némelyik passzus mellé Madison vonalat húzott, mert – saját (számunkra ismeretlen) céljaira – hangsúlyozni kívánta őket. A Kongresszusi Könyvtárban meglévő eredeti példány alapján reprodukálom e marginális vonalakat azok számára, akik foglalkozni óhajtanak jelentőségükkel.[1]

G. W.

[1] Ezeket a vonalakat a magyar kiadásba nem vettük át. *(A szerkesztő)*

A FÖDERALISTA, 1. SZ.: HAMILTON

1787. október 27.

New York állam népéhez

Mivelhogy egyértelmű tapasztalatunk szerint a jelenlegi szövetségi kormányzat rosszul működik, azt indítványozzuk, hogy vitassuk meg, milyen legyen az Amerikai Egyesült Államok új alkotmánya. A téma fontossága önmagáért beszél; nem kevesebb függ tőle, mint az UNIÓ léte, alkotórészeinek biztonsága és jóléte, egy olyan birodalom sorsa, amely sok szempontból a legfontosabb a világon. Gyakran hangzott el a megjegyzés, hogy magatartása és példája révén alighanem ennek a népnek jutott osztályrészül annak a fontos kérdésnek az eldöntése: vajon az emberi társadalom képes-e gondolkodás és választás alapján jó kormányzatot létrehozni, vagy pedig örökre arra van ítélve, hogy politikai berendezkedése a véletlentől és az erőszaktól függjön. Ha van igazság ebben a megjegyzésben, akkor jelenlegi válságunk joggal tekinthető olyan időszaknak, amelyben az említett kérdést el kell dönteni; és ha rosszul döntünk, akkor döntésünket joggal tekintenék az emberiség egyetemes balszerencséjének.

Ez a gondolat az emberszeretet indítékát is hozzákapcsolja a hazafiság motívumához, fokozandó a pártfogó figyelmet, amellyel minden megfontolt és jóravaló ember az eseményt kíséri. A vállalkozás akkor alakul szerencsésen, ha választásunkat valódi érdekeink helyes felmérése irányítja, ha nem zavarják meg és nem teszik elfogulttá a köz javával össze nem függő meggondolások. Ez azonban inkább hő kívánság, semmint megalapozott remény. A megvitatásra ajánlott tervezet több csoportérdeket érint és több helyi intézmény megújítására törekszik annál, semhogy ne váltson ki olyan vitákat, melyek nincsenek érdemi összefüggésben a témával, és ne merüljenek fel olyan nézetek, indulatok és előítéletek, amelyek nemigen kedveznek az igazság kiderítésének.

A legfélelmetesebb akadályok közül, amelyekkel az új alkotmánynak meg kell küzdenie, máris jól felismerhető valamennyi államban egy bizonyos osztályba tartozó embereknek az a nyilvánvaló érdeke, hogy ellene szegüljenek minden olyan változásnak, amely csökkentheti az állami tisztségükből eredő hatalmat, hasznot vagy egyéb előnyt; továbbá torz becsvágya egy másik embercsoportnak, amely vagy az országban eluralkodó zűrzavartól reméli felemelkedését, vagy kedvezőbb kilátásokkal kecsegteti az olyan birodalom, amely több korlátozott államszövetségre van felosztva, mint az egyetlen kormányzat irányította unió.

Nem szándékozom azonban hosszasabban elidőzni az effajta észrevételeknél. Jól tudom, kicsinyes dolog lenne a bármilyen csoportba tartozó emberek ellenállását válogatás nélkül, s csupán azért, mert helyzetük gyanúba keverheti őket, pusztán érdekeiknek vagy becsvágyuknak tulajdonítani. Az elfogulatlanság érdekében el kell ismernem, hogy még az ilyen embereket is sarkallhatja tisztességes szándék; és nem kétséges, hogy az ellenzés, amely eddig megmutatkozott és amely alkalmasint a jövőben is meg fog mutatkozni, olykor feddhetetlen, sőt tiszteletre méltó forrásokból fakadhat – gyanakvó előítéletektől és félelemtől félrevezetett elmék becsületes tévedéseiből. Az elfogult ítéletekhez vezető okok oly nagy számúak és oly nyomósak, hogy bölcs és derék emberek gyakran vallanak homlokegyenest ellenkező nézeteket a társadalom szempontjából nagy horderejű kérdésekben. Ez a körülmény, ha kellő figyelmet szentelnek neki, önmérsékletre intheti azokat, akik bármiféle vitában mindig szilárdan meg vannak győződve igazukról. További ok lehet az óvatosságra ebben a tekintetben az a megfontolás, hogy az igazság szószólóit nem okvetlenül vezérlik mindig tisztább elvek, mint ellenlábasaikat. Becsvágy, zsugoriság, személyi ellentét, pártoskodás és sok egyéb, az előbbieknél csöppet sem dicséretesebb indíték

éppúgy irányíthatja az igazság pártolóit, mint ellenfeleit. S ha mindez nem így volna, akkor sem lehetne semmi sem oktalanabb, mint az a türelmetlenség, amely a politikai pártharcokat minden időkben jellemezte. A hittérítés tűzzel-vassal éppoly kevéssé célravezető a politikában, mint a vallásban. Az eretnekséget aligha orvosolhatja az üldözés.

Bármennyire egyetértsünk is azonban e nézetek helyességét illetően, máris épp elegendő jelét tapasztaljuk, hogy ezúttal is ugyanaz fog történni, mint mindegyik előző nagy nemzeti vitában. Szabadjára engedik a dühös és rosszindulatú szenvedélyek áradatát. A szembenálló felek magatartásából arra a következtetésre kell jutnunk, hogy mindannyian szónoklataik hangerejével és szidalmaik élességével remélik majd érvényre juttatni a maguk igazát és növelni párthíveik számát. Az erélyes és eredményes kormányzat iránti felvilágosult lelkesedést azzal fogják megbélyegezni, hogy forrása a zsarnoki hajlam és a szabadság alapelvei iránti ellenséges érzület. Ha valaki túlságosan félti a nép veszélyeztetett jogait – ami többnyire inkább az agy botlása, mintsem a szívé –, azt fogják mondani róla, hogy magatartása merő póz és mesterkedés, népszerűséghajhászás a közjó rovására. Egyrészt azt felejtik el ilyenkor, hogy a féltés a túl heves szeretet velejárója, és hogy a szabadságért érzett nemes lelkesedést túl gyakran fertőzi meg a szűkkeblű és korlátolt bizalmatlanság. Másrészt pedig azt is elfelejtik, hogy a kormányzati erély fontos tényezője a szabadság biztosításának; hogy a józan és körültekintő vélemény kialakításában a kettő érdekei nem választhatók el egymástól, s hogy a nép jogaiért küzdő buzgalom megtévesztő álarca mögött gyakrabban rejtőzik veszedelmes törtetés, mint a kormányzati határozottságért és eredményességért síkraszálló lelkesedés ijesztő külsőségei mögött. A történelem arra tanít, hogy az előbbi sokkal biztosabb út a despotizmushoz, mint az utóbbi, s hogy a legtöbben azok közül, akik megdöntötték a köztársaságok szabadságát, pályafutásukat a nép előtti hajbó-

kolással kezdték – demagógnak indultak és zsarnokként végezték.

Az iménti megjegyzésekkel az volt a célom, polgártársaim, hogy figyelmeztesselek: a sorsotokra nézve módfelett fontos kérdésben döntéseteket ne befolyásolja olyan hatás – érkezzék bárhonnan –, amelynek forrása nem a nyilvánvaló igazság. Gondolatmenetem irányából bizonyára azt is felismertétek, hogy megfontolásaim az új alkotmány iránti korántsem barátságtalan érzületből fakadnak. Igen, honfitársaim, bevallom: miután tüzetesen tanulmányoztam az új alkotmányt, az a határozott véleményem, hogy érdeketekben áll elfogadni. Meggyőződésem, hogy ez a legbiztosabb út a szabadsághoz, a méltósághoz, a boldogsághoz. Nem hangoztatok fenntartásokat, mert nem táplálok magamban ilyeneket. Nem játszom el nektek a töprengő fontolgatást, amikor már döntöttem. Nyíltan megvallom a meggyőződésemet, és bőségesen föltárom majd az okokat, amelyekre alapozom. A jó szándék tudata nem tűri a kétértelműséget. De elég a vallomásból! Indítékaim maradjanak elzárva kebelemben, érveimet viszont mindenki megismerheti és mindenki megítélheti. Igyekszem majd úgy előterjeszteni őket, hogy az igazság ügye ne szenvedjen csorbát.

Értekezések sorozatában a következő témákat szeretném megtárgyalni: *Miért hasznos az* UNIÓ *politikai boldogulásunk szempontjából – Miért elégtelen a jelenlegi konföderáció az említett unió fenntartásához – Miért van szükség legalább olyan erős kormányzatra, mint amilyent e cél elérése végett javasolnak – Miért felel meg a javasolt alkotmány a republikánus kormányzás valódi alapelveinek – Mennyiben hasonló a mi államunk alkotmányához,* végül pedig *Milyen további biztosítékot nyújt az alkotmánytervezet elfogadása a republikánus kormányzat fenntartására, a szabadság és a jólét előmozdítására.*

E témák megtárgyalásában arra törekszem, hogy kielégítő

választ adjak minden esetleg fölmerülő és figyelmet érdemlő ellenvetésre.

Talán szükségtelennek látszik az unió hasznossága mellett érvelni, hiszen ez amúgy is mélyen bevésődött minden egyes állam népének szívébe, olyannyira, hogy talán nincs is, aki kétségbe vonná. Az az igazság azonban, hogy az új alkotmány ellenzői egymás közt már azt suttogják, hogy a tizenhárom állam túl nagy kiterjedésű bármilyen átfogó rendszerhez, s hogy kénytelenek leszünk az egészből kiszakított, különválasztott konföderációs egységeket létrehozni.[1]

Ezt a tanítást minden valószínűség szerint addig népszerűsítik majd, amíg elegendő híve nem lesz ennek az álláspontnak a nyílt vállalásához. Akik képesek a téma távlati mérlegelésére, jól tudják, hogy választás előtt állnak: vagy elfogadjuk az új alkotmányt, vagy szétesik az unió. Ajánlatos tehát azzal kezdeni, hogy megvizsgáljuk az unió előnyeit, továbbá azokat a biztosra vehető bajokat és lehetséges veszélyeket, amelyeknek az egyes államok az unió felbomlása miatt ki lesznek téve. Következő írásom ezért ezzel a témával foglalkozik majd.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 2. SZ.: JAY

1787. október 31.

New York állam népéhez

Ha Amerika népe meggondolja, hogy a döntésére váró kérdés, következményeit tekintve, bizonyára az egyik legfontosabb mindazok között, amelyeknek valaha is figyelmet szentelt, akkor magától értetődőnek fogja találni, hogy nagyon alaposan és nagyon komolyan meg kell vizsgálnia ezt a kérdést.

[1] Ugyanezt a gondolatot tartalmazza az új alkotmány ellen irányuló több újabb publikáció, amelyek levonják ennek az érvelésnek a végkövetkeztetéseit is. (Publius)

Semmi sem bizonyosabb, mint az, hogy kormányzatra elengedhetetlenül szükség van, s az is éppilyen tagadhatatlan, hogy – bármikor és bármiképpen jön is létre ez a kormányzat – a népnek át kell engednie természetes jogai egy részét, hogy felruházza a kormányzatot a szükséges hatalommal. Nagyon érdemes tehát elgondolkozni azon, hogy vajon mi szolgálja jobban Amerika népének érdekeit: az, hogyha gyakorlatilag *egy* nemzetté alakul, *egy* szövetségi kormányzat alatt, vagy pedig az, ha több, különálló konföderációra oszlik, és e konföderációk vezetőit egyenként olyan hatalommal ruházza fel, amilyennel a javaslat szerint egyetlen, nemzeti kormányzatot kellene felruháznia.

Egészen a legutóbbi időkig általánosan elfogadott vélemény volt, hogy Amerika népének boldogulása folyamatosan megőrzött, erős egységétől függ, és legjobb, legbölcsebb polgáraink kívánságai, imái és erőfeszítései is állhatatosan erre a célra irányultak. Most azonban olyan politikusok jelennek meg a színen, akik azt bizonygatják, hogy ez a vélemény téves, és hogy a biztonságot és a boldogságot nem az egységben kell keresnünk, hanem abban, hogy az államokat különálló konföderációkra vagy szuverenitásokra tagoljuk. Bármily különösnek tetszik is ez az új tanítás, megvannak a maga hívei; és bizonyos személyek, akik azelőtt erélyesen ellenezték ezt a doktrínát, manapság szószólóinak számát gyarapítják. Bárminő érvek vagy indítékok hatására módosultak is ezeknek az uraknak a nézetei és nyilatkozatai, bizonyosan nem lenne bölcs dolog, ha a nép úgy tenné magáévá ezeket az új politikai tételeket, hogy előbb nem győződött meg róla, vajon az igazságon és a politikai józanságon alapulnak-e.

Gyakran töltött el örömmel a gondolat, hogy a független Amerika nem egymástól elszigetelt és távoli területek összessége, s hogy a szabadság nyugati fiainak összefüggő, termékeny, nagy kiterjedésű vidékek jutottak osztályrészül. A Gondviselés különösen gazdagon ajándékozta meg ezt az

országot a legkülönfélébb termőföldekkel és termékekkel, és számtalan folyóval öntözte meg, a lakosok nagy örömére és kényelmére. Hajózható vizek egész láncolata övezi határait, mintha az országot akarná egybefűzni, s a világ legpompásabb s egymástól épp a kellő távolságban hömpölygő folyamai kínálnak utat a baráti segítség eljuttatásához, valamint a különféle áruk és termékek kölcsönös szállításához és cseréjéhez.

Hasonló örömmel vettem gyakorta tudomásul, hogy a Gondviselés, igen kegyesen, egy egyesült népnek adományozta ezt az egybefüggő országot, egyazon ősöktől származó, egyazon nyelvet beszélő, egyazon hitet valló embereknek, akik azonos kormányzati elveket vallanak, akiknek életmódja és szokásai igen hasonlók, s amely nép egyesült szándékkal, fegyverekkel és erővel vállvetve megharcolván egy hosszú és véres háborút, dicsőn kivívta teljes szabadságát és függetlenségét.

Úgy tetszik, hogy ez az ország és ez a nép egymásnak teremtődött, és mintha a Gondviselés is úgy akarná, hogy a lehető legerőteljesebb kötelékkel egybefűzött testvéri közösségnek ez az oly igen neki való öröksége soha ne osztódjék fel egymásra gyanakvó, egymástól elzárkózó és idegen szuverenitásokra.

Eddig hasonló érzések uralkodtak minden rendű és rangú, minden hitfelekezetű embereink között. Egészében véve egyetlen, egységes nép voltunk – minden egyes polgár mindenütt ugyanazokat a nemzeti jogokat, kiváltságokat és védelmet élvezte. Nemzetként kötöttünk békét és viseltünk háborút, nemzetként győztük le a közös ellenséget, nemzetként kötöttünk szövetségeket és szerződéseket, s kötöttünk megállapodásokat és egyezményeket külföldi államokkal.

Az unió értékeinek és áldásainak világos felismerése igen hamar arra indította ezt a népet, hogy szövetségi kormányzatot létesítsen az unió megtartására és állandósítására. A nép a maga politikai létének úgyszólván már az első perceiben létre-

hozta ezt a kormányzatot; sőt már akkor, amikor házai még lángokban állottak, amikor sokan polgárai közül több sebből véreztek, s amikor a harcok és a pusztítás közepette kevés lehetőség nyílt arra a higgadt és érett vizsgálódásra és megfontolásra, amelynek pedig mindig meg kell előznie egy szabad nép bölcs és kiegyensúlyozott kormányzatának megteremtését. Nem csoda hát, hogy az ilyen baljós időben létrejött kormányzat a gyakorlatban igen fogyatékosnak bizonyul, s korántsem alkalmas a kitűzött célok elérésére.

Ez az értelmes nép észrevette és fájlalta ezeket a hiányosságokat. Továbbra is éppúgy ragaszkodott az unióhoz, mint ahogyan szerette a szabadságot; észlelte tehát a veszélyt, amely azonnali hatállyal fenyegette az előbbit, és hosszabb távon az utóbbit; és mivel meggyőződött róla, hogy szilárd biztosíték mind az egység, mind a szabadság szempontjából csakis egy okosabban megformált nemzeti kormányzatban található, egyhangúlag összehívta a legutóbbi philadelphiai Konvenciót, hogy ott megvitassák ezt a fontos témát.

A Konvenció, amely a nép bizalmát bíró emberekből állott, olyan emberekből, akik szívet-lelket próbáló időkben bizonyították hazafiságukat, erényességüket és bölcsességüket, elvállalta a nehéz feladatot. Szelíd békeidőben, amidőn más témák nem vonták el figyelmüket, jó néhány hónapot töltöttek higgadt és szakadatlan, mindennapos tanácskozással: és végül – hatalomtól meg nem félemlítve és szenvedélyektől nem befolyásolva, kivéve a hazaszeretet szenvedélyét – közös és egyhangú döntésük eredményeképpen megfogalmazott tervezetüket a nép elé terjesztették és a nép figyelmébe ajánlották.

Ismerjük el – mivel ez az igazság –, hogy a tervezet csupán *javaslat* és nem kényszer; de azt se feledjük, hogy nem ajánlják sem *vak* elfogadásra, sem pedig *vak* elutasításra; hanem csakis higgadt és elfogulatlan megfontolásra, amit a téma hordereje és jelentősége megkövetel és ami kétségkívül megilleti. De, miként az ezt megelőző értekezésben megje-

gyeztük, az ilyen megfontolást és tanulmányozást inkább csak kívánni lehet, mintsem remélni. A tapasztalat arra tanít, hogy ne tápláljunk vérmes reményeket. Nem felejtettük még el, hogy a küszöbönálló veszély megalapozott érzete az 1774. évi emlékezetes kongresszus* összehívására ösztönözte az amerikai népet; ez a testület bizonyos intézkedéseket javasolt a választóknak, s az események bebizonyították, hogy milyen bölcs intézkedések voltak ezek; de jól emlékszünk arra is, hogy a sajtóban hamarosan hemzsegni kezdtek az említett intézkedéseket bíráló pamfletek és heti publicisztikák. Nemcsak az egyéni érdekeik sugallatára hallgató kormánytisztviselők, állami hivatalnokok igyekeztek fáradhatatlanul rábeszélni az embereket, hogy utasítsák el ennek a hazafias kongresszusnak a javaslatát, hanem olyanok is, akik tévesen mérték fel a következményeket, vagy akiket túlságosan befolyásoltak régi kapcsolataik, vagy akik a köz javával ellentétes célok elérésére törekedtek. Sokan csakugyan megtévedtek vagy hagyták magukat megtéveszteni, ám a nép nagy többsége helyesen gondolkodott és helyesen határozott, s ma örömmel emlékezhet e magatartására.

Ők úgy vélekedtek, hogy a kongresszus sok bölcs és tapasztalt férfiúból áll, akik az ország különböző vidékeiről jöttek, így tehát hasznos információk egész sorát hozták magukkal és cserélték ki egymással. S hogy az együtt töltött időszakban, amikor az ország valódi érdekeit vizsgálták és tárgyalták meg, szükségképpen igen pontos ismereteket szereztek a szóban forgó témáról. Továbbá, hogy személyes érdekük is fűződött a közösség szabadságához és felvirágoztatásához, így hát nemcsak kötelességük, hanem hajlandóságuk is arra késztette őket, hogy csakis olyan intézkedéseket ajánljanak, amelyeket igen érett megfontolás nyomán valóban eszélyesnek és üdvösnek véltek.

Az ilyen és az ezekhez hasonló meggondolások arra késztették az embereket, hogy nagymértékben megbízzanak a kongresszus ítélőképességében és integritásában; és meg is fogad-

ták a kongresszus tanácsait, jóllehet különféle ravaszkodásokkal és mesterkedésekkel sokan igyekeztek eltéríteni és lebeszélni őket. De ha akkoriban a népnek megvolt a jó oka, hogy bízzék annak a kongresszusnak a tagjaiban, akik között még kevés volt a kipróbált és közismert férfiú, mennyivel több oka van most, hogy méltányolja a Konvenció nézeteit és javaslatait! Hiszen köztudomású, hogy ama kongresszus legtiszteletreméltóbb tagjai közül néhányan, akiknek hazafiúi érzelmei és gyakorlati képességei azóta kiállották az idők próbáját és akik politikai ismereteiket gyarapítva öregedtek meg, tagjai *ennek* a Konvenciónak is, ahová nyilván magukkal hozták fölhalmozódott tudásukat és tapasztalataikat.

Érdemes megjegyezni, hogy nemcsak az első, hanem minden rá következő kongresszus, éppúgy, mint a legutóbbi Konvenció a néppel egyetértésben azt vallotta, hogy Amerika jóléte az uniótól függ. A Konvenció egybehívásával éppen ennek az egységnek a megőrzése és fenntartása volt a nép nagy célja; és hasonlóképpen ez a fő célja annak a tervezetnek, amelyet a Konvenció a népnek elfogadásra ajánl. Akkor hát miféle szándék vagy miféle cél az, amelynek jegyében némelyek erőnek erejével az unió lebecsülésére buzdítanak? Vagy miért sugallják azt, hogy három vagy négy konföderáció jobb lenne, mint egy? A magam részéről meg vagyok győződve róla, hogy a nép mindig helyesen gondolkodott erről a kérdésről, s hogy általános és egyöntetű ragaszkodása az unióhoz fontos és nyomós okoknak tulajdonítható, amelyeket igyekszem megmagyarázni és kifejteni valamelyik elkövetkező értekezésemben. Azok, akik a Konvenció tervezete helyett a különálló konföderációk eszméje mellett szállnak síkra, a jelek szerint világosan látják, hogy a tervezet elutasítása a lehető legnagyobb veszélybe sodorná az unió további létét. És így is lenne valóban, ezért őszintén kívánom, hogy minden jóravaló állampolgár tisztán lássa: ha felbomlik az unió, akkor Amerika okkal fogja kiáltani a költővel: „ISTEN VELED ÖRÖKRE, NAGYSÁG!”*

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 3. SZ.: JAY

1787. november 3.

New York állam népéhez

Tudvalevő, hogy a világ népei (ha olyan értelmesek és tájékozottak, mint az amerikai nép) ritkán tesznek magukévá az érdekeikkel ellentétben álló téves nézeteket, illetve ritkán tartanak ki mellettük hosszú évekig. Ennek fényében természetszerűleg vívott ki nagy tiszteletet Amerika népének az a hosszú ideje és egyöntetűen fenntartott meggyőződése, hogy egyetlen, minden általános és nemzeti cél megvalósításához kellő hatalommal felruházott szövetségi kormányzat alatt kíván élni megbonthatatlan egységben.

Minél nagyobb figyelemmel fontolgatom és vizsgálom az okokat, amelyek nyomán ez a vélemény kialakult, annál szilárdabb a meggyőződésem, hogy nyomós és döntő okokról van szó.

A sok cél közül, amelyeket valamely bölcs és szabad nép szükségképpen szem előtt tart, alighanem a *biztonság* az első. A nép *biztonsága* kétségkívül a legkülönfélébb körülményekkel és meggondolásokkal függ össze, tehát tág mozgástere nyílik mindazoknak, akik pontosan és átfogóan óhajtják meghatározni ezt a biztonságot.

A kérdést most csupán a béke és a nyugalom megőrzésének – mind az *idegen fegyverek és befolyás* veszélye, mind a belpolitikai okokból adódható *hasonló természetű* veszélyek elleni védekezés – szempontjából kívánom áttekinteni. Mivel ezek közül az első a jelentősebb, indokolt, hogy azt tárgyaljam elsőként. Vizsgáljuk meg tehát, hogy nincs-e igazuk az embereknek, amikor úgy vélekednek, hogy a hatékony nemzeti kormányzat alatt működő baráti unió nyújtja a legnagyobb biztonságot a külföldről kiinduló *ellenséges támadásokkal* szemben.

A világon már lezajlott vagy majd zajló háborúk száma, mint megállapítható, mindig egyenes arányban áll az okok mennyiségével és súlyával, akár *valóságos,* akár *koholt* okokról van szó, amelyek háborút *provokálnak* vagy *idéznek elő.* Ha igaz ez a megjegyzés, akkor ajánlatos megvizsgálni, vajon mi a valószínűbb: egy *egységes* avagy egy *széthúzó* Amerika ad-e több *jogos* okot háborúra; mert ha kiderül, hogy valószínűleg az egységes Amerika adja a legkevesebb okot a háborúra, akkor világos, hogy ebben a tekintetben az unió a legesélyesebb arra, hogy megőrizze a békét e nép és a többi nemzet között.

A háború *jogos* oka rendszerint a szerződésszegés vagy a közvetlen erőszak. Amerika eddig nem kevesebb, mint hat külföldi országgal kötött szerződést,* és Poroszországot kivéve mindnek van tengere, módjukban áll tehát háborgatni és sérteni bennünket. Amerika széles körű kereskedelmet folytat Portugáliával, Spanyolországgal és Nagy-Britanniával, és a két utóbbi ország esetében még határkérdésekre is figyelemmel kell lenni.

Amerika békéje szempontjából igen fontos, hogy mindezekkel a hatalmakkal szemben a nemzetközi jog szellemében járjon el, és nyilvánvalónak tartom, hogy ezt egy nemzeti kormányzat jobban és pontosabban képes megtenni, mint tizenhárom különálló állam, avagy három vagy négy különálló konföderáció.

Mert amint létrejön egy hatékony nemzeti kormányzat, az ország legkiválóbb emberei nemcsak hajlandók lesznek szolgálni e kormányzatot, hanem általában az ilyen embereket is jelölik majd ki e kormányzat vezető posztjaira; mert jóllehet az egyes államok törvényhozásának alsóházába vagy szenátusába, bírói vagy végrehajtói testületeibe a városhoz vagy a vidékhez kapcsolódó, megállapodásszerű összeköttetések alapján is kerülhetnek emberek, ahhoz, hogy valakit a nemzeti kormányzat hivatalaira jelöljenek, általánosabban elismert

tehetségre és sok egyéb jó tulajdonságra lesz majd szükség, különösen, mivel bőséges választék áll rendelkezésre, és nem leszünk szűkében alkalmas jelölteknek, ami némelyik állam esetében bizony előfordul. Így aztán a nemzeti kormányzat adminisztrációja, politikai testületei és bírói döntései bölcsebbek, módszeresebbek és megfontoltabbak lesznek, mint az egyes államokéi; következésképpen megnyugtatóbbak a más nemzetek szempontjából, és *biztonságosabbak* a mi szempontunkból.

Mert nemzeti kormányzat alatt a szerződéseket és a szerződések egyes cikkelyeit, továbbá a nemzetközi jogot mindig egységesen fogják értelmezni s ugyanígy fogják végrehajtani, míg ugyane kérdések megítélésében tizenhárom állam avagy három-négy konföderáció esetén nem mindig uralkodik összhang vagy kellő következetesség, mivel a különféle független bíróságok és a különböző független kormányzatok kinevezte bírák, valamint helyi jellegű törvények és érdekek befolyásolhatják a szóban forgó döntéseket. Nem győzzük eléggé dicsérni a Konvenció bölcsességét, amiért ezeket a kérdéseket az olyan bíróságok ítéletére és ítélkezésére bízza, amelyeket a nemzeti kormányzat nevez ki, és amelyek csakis a nemzeti kormányzatnak felelősek.

Mert a rövid távú hátrány vagy előny kilátása egyik-másik állam kormányzó pártját gyakran arra csábíthatja, hogy letérjen a jóhiszeműség és az igazságosság útjáról; de mivel a kísértés nem terjed ki más államokra, és így csak kismértékben vagy egyáltalán nem befolyásolja a nemzeti kormányzatot, a csábítás nem vezet eredményre, a jóhiszeműségen és az igazságosságon tehát nem esik csorba. A Nagy-Britanniával kötött békeszerződés ügye nyomatékosan alátámasztja ezt az érvelést.

Mert még ha egy állam kormányzó pártja hajlandó is ellenállni az efféle kísértésnek, a kísértés az illető állam különleges körülményeiből adódhatik – aminthogy rendszerint ez a hely-

zet –, s így jelentős számú lakosra lehet hatással, akkor pedig a kormányzó párt bizony, szándéka ellenére, nem mindig képes a készülő igazságtalanság megakadályozására vagy az agresszorok megbüntetésére. A nemzeti kormányzat viszont, amelyet ezek a helyi körülmények nem befolyásolnak, nem esik kísértésbe, hogy igazságtalanságot kövessen el, s a hatalma és a hajlandósága is megvan hozzá, hogy megakadályozza vagy megbüntesse, ha mások követik el.

Amennyiben tehát a szerződések vagy a nemzetközi jog szándékos vagy véletlen megsértése *jogos* alapot szolgáltat a háborúra, az ilyen fejleményektől kevésbé kell tartani egy közös kormányzat, mint több, szűkebb hatáskörű kormányzat fennhatósága alatt, úgyhogy az előbbi sokkal inkább kedvez a nép *biztonságának*.

Ami a közvetlen és törvénytelen erőszakból fakadó jogos háborús okokat illeti, számomra ugyancsak világos, hogy egy jó nemzeti kormányzat sokkal nagyobb biztonságot nyújt az ilyen veszélyek ellen, mint bármilyen más hatóság.

Az ilyen erőszaknak ugyanis gyakrabban okozója egy-egy rész indulata vagy érdeke, mint az egészé; gyakrabban van a háttérben egy-két állam, mint maga az unió. Nem volt még olyan indiánellenes háború, amelyet a jelenlegi, bár gyenge szövetségi kormányzat agressziója idézett volna elő, arra viszont több példa is akad, hogy az indiánok ellenséges cselekedeteit egyes államok helytelen magatartása váltotta ki, amely államok vagy képtelenek voltak, vagy nem voltak hajlandók rá, hogy megakadályozzák vagy megbüntessék az agressziót, s így sok ártatlan lakos lemészárlását okozták.

Az egyes államokkal határos spanyol és brit területek szomszédsága a konfliktusok okait természetesen inkább a határ menti lakosságra korlátozza. Ha valaki, akkor leginkább az ilyen határ menti állam biztat háborúra az illető nemzetek ellen, pillanatnyi bosszúságból, avagy látszólagos érdekek vagy sérelmek hatására; és semmi sem háríthatja el a háborút

olyan eredményesen, mint egy nemzeti kormányzat, amelynek bölcsességét és óvatosságát nem csökkenthetik az olyan szenvedélyek, mint amilyenek a közvetlenül érdekelt feleket fűtik.

A nemzeti kormányzat nemcsak hogy kevesebb jogos okot ad háborúra, de ha a háború mégis kitört, az ilyen kormányzat nagyobb hatalommal is bír a kiegyezésre és a viszály barátságos elintézésére. Mértékletesebben és higgadtabban viselkedik, és ebben a tekintetben, ahogy más vonatkozásokban is, nagyobb lehetősége nyílik a megfontoltságra, mint az agresszszót elkövető államnak. Az egyes államok büszkesége – és ebben az egyes emberekhez hasonlatosak – természetszerűleg ösztökéli őket az önigazolásra, s akadályozza őket tévedéseik és törvénysértéseik felismerésében, kijavításában és helyrehozatalában. A nemzeti kormányzatot az ilyen esetekben nem korlátozza az efféle büszkeség vagy önzérzet; higgadtan és nyíltan fogja tehát végiggondolni és eldönteni, milyen eszközökkel szabadulhat legalkalmasabban a nehéz helyzetből.

Köztudomású továbbá, hogy a beismerést, a magyarázatot, a jóvátételt gyakorta fogadják el erős, egységes nemzettől, s utasítják el ugyanezt, ha kisebb tekintélyű vagy kisebb hatalmú állam vagy konföderáció ajánlja fel.

1685-ben Genova városállam megsértette XIV. Lajost, aztán igyekezett kiengesztelni. A király azt követelte, küldjék el a dózsét, vagyis legfőbb tisztviselőjüket négy szenátor kíséretében Franciaországba, hogy királyi bocsánatért esedezzenek és meghallgassák a feltételeit. A genovaiak, a béke kedvéért, kénytelenek voltak beleegyezni. Vajon Spanyolországtól, Nagy-Britanniától vagy más *erős, hatalmas* nemzettől követelt vagy kapott volna hasonló megalázkodást a francia király?

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 4. SZ.: JAY

1787. november 7.

New York állam népéhez

Legutóbbi értekezésemben több szempontból is kifejtettem, hogy miért az unió oltalmazná legjobban a nép biztonságát annak a veszélye ellen, ha *jogos* okot adunk a háborúra más nemzeteknek. Kimutattam, hogy egy nemzeti kormányzat nemcsak ritkábban szolgáltatna ilyen okokat, hanem nagyobb eséllyel is simíthatná el a belőlük adódható konfliktusokat, mint akár különálló államok kormányzatai, akár pedig a javasolt kisebb konföderációk.

Amerika népének biztonságát *idegen* hatalmak részéről fenyegető veszedelmekkel szemben azonban nemcsak az növeli, ha ez a nép nem ad *jogos* okot más nemzeteknek a háborúra, hanem az is, ha folyamatosan olyan helyzetet tart fenn, amely nem *provokálja* az ellenségeskedést vagy az agressziót; mert talán mondani sem kell, hogy háborút nemcsak jogos, hanem *koholt* indokkal is ki lehet robbantani.

Rossz fényt vet ugyan az emberi természetre, de sajnos igaz, hogy a nemzetek általában háborút indítanak, valahányszor azt remélik, hogy hasznot húznak belőle, sőt: az abszolút monarchák gyakran akkor is háborút indítanak, amikor országaiknak semmi hasznuk sincs belőle. Az indíték és a cél ilyenkor merőben személyes: szomjúhozzák a katonai dicsőséget; egyéni sérelmeket akarnak megtorolni; becsvágyból vagy magánegyezségek folytán rokonaik vagy párthíveik segítségére sietnek. Ilyen és ehhez hasonló, csakis az uralkodó fejében megforduló motívumok gyakorta olyan háborúk indítására késztetik őket, amelyeket sem a jog, sem a nép szava és érdeke nem támogat. Függetlenül azonban ezektől a háborús indítékoktól, amelyek gyakoribbak ugyan az abszolút monarchiákban, de azért nekünk is érdemes figyelnünk rájuk, vannak más

indítékok is, amelyek a nemzeteket éppúgy befolyásolhatják, mint a királyokat; és tanulmányozásukból kiderül, hogy a más országokhoz viszonyított helyzetből és körülményekből adódnak.

Franciaország és Nagy-Britannia vetélytársaink a halászatban; piacaikat olcsóbban tudjuk ellátni hallal, mint ők maguk, annak ellenére, hogy a saját halászatukat szubvencionálják, a külföldét pedig vámokkal sújtják.

A hajózásban és a szállítmányozásban is vetélytársai vagyunk az imént említett országoknak, akárcsak a legtöbb európai országnak; és öncsalás lenne azt hinni, hogy örülnek hajózásunk és szállítmányozásunk virágzásának, hiszen ezeknek az ágazatoknak amerikai fejlődése szükségképpen a megfelelő ágazatok némi európai visszafejlődésével jár, úgyhogy ezeknek az országoknak érdekében áll – és része politikájuknak –, hogy ne segítsék elő, hanem inkább korlátozzák ezt a fejlődést.

A Kínával és Indiával folytatott kereskedelemben több ország érdekeit is sértjük: olyan előnyökre teszünk ugyanis szert, amelyeket más országok azelőtt úgyszólván monopolizáltak; olyan árukat vásároltunk közvetlenül Kínától és Indiától, amelyeket korábban az említett egyéb országoktól vettünk meg.

Saját hajóinkkal lebonyolított kereskedelmünk bővülésének nyilván nem örülnek azok az országok, amelyeknek területeik vannak ezen a kontinensen vagy a közelében, hiszen termékeink olcsósága és kiválósága, ha hozzáadjuk a közelséget, valamint kereskedőink és hajósaink ügyességét, az illető országok uralkodóinak kívánságait vagy politikáját messze meghaladó hasznot hajt számunkra a szóban forgó térségekkel folytatott kereskedésben.

Az egyik oldalon Spanyolország helyesnek találja, hogy elzárja előlünk a Mississippit, a másik oldalon pedig Nagy-Britannia kirekeszt minket a Szent Lőrinc-folyóról; és egyikük

sem engedi meg, hogy a bennünket velük összekötő többi folyó a kölcsönös közlekedés és forgalom eszköze legyen.

Ezekből és hasonló megfontolásokból kiindulva, amelyeket, a kellő óvatosság szem előtt tartásával, még bővíthetnénk és részletezhetnénk, könnyű belátni, hogy az irigység és az aggodalom fokozatosan belopózhat más nemzetek tudatába és kormányköreibe; és ne várjuk azt, hogy az egység és a hatalom terén – s következésképpen a szárazföldön és a tengereken – elért haladásunkat mások közönnyel és nyugalommal fogják szemlélni.

Amerika népe tudja, hogy ezek, továbbá egyéb, pillanatnyilag nem ennyire nyilvánvaló körülmények háborús indítékul szolgálhatnak, s ha az ilyen indítékok a cselekvésre alkalmas időpontban kerülnek előtérbe, nem fognak hiányozni a kiszínezésükre és igazolásukra hivatott ürügyek sem. Így tehát igen bölcsen azt vallja ez a nép, hogy az unió és a jól működő nemzeti kormányzat szükséges *olyan helyzet* létrehozásához és fenntartásához, amely nem *provokálja* a háborút, hanem elutasítja és lehetetlenné teszi. Az ilyen helyzetet pedig a honvédelem lehető legjobb állapota teremti meg, ami szükségképpen az ország kormányzatától, fegyveres erőitől és általános erőforrásaitól függ.

Mivel az egész biztonsága az egész érdeke, s ez a biztonság kormányzat nélkül elérhetetlen, akár egy, akár több, akár sok kormányzatról van szó, vizsgáljuk meg, vajon *egyetlenegy* jó kormányzat nem alkalmasabb-e a szóban forgó cél elérésére, mint bármilyen adott számú kormányzat.

Ha csupán egy kormányzat van, annak módjában áll összegyűjteni és felhasználni az unió bármely részén föllelhető legjobb képességű emberek tehetségét és tapasztalatait. Ez a kormányzat egységes politikai alapelvek szerint járhat el – összehangolhatja, egységbe forraszthatja, megvédheti az egyes részeket és tagokat, és mindegyik részre vagy tagra kiterjesztheti az előrelátás és az óvintézkedések előnyeit. A szerződések

kialakításában az egésznek az érdekeit tartja szem előtt, a részérdekeket pedig annyiban, amennyiben azok egybeesnek az egész érdekeivel. Az egész erőforrásait és hatalmát bármelyik rész védelmezésére alkalmazhatja, mégpedig könnyebben és gyorsabban, mint az államok kormányai vagy különálló konföderációk, mert az utóbbiak rendszerei nincsenek összehangolva. A milíciát egyetlen, egységes fegyelmi szabályzat alapján irányíthatja, s mivel tisztjeit alárendelheti a főhatóságnak, ezzel egyetlen testületbe tömörítheti és eredményesebben működtetheti, mintha tizenhárom vagy esetleg három-négy különálló, független szervezet funkcionálna.

Vajon mi lenne Nagy-Britannia haderejéből, ha az angol milícia Anglia kormányzatának engedelmeskedne, a skót milícia a skót kormányzatnak, a walesi milícia pedig a walesi kormányzatnak? Vajon invázió esetén ez a három kormányzat – ha egyáltalán meg tud egyezni – a maga különálló haderőivel képes lenne-e olyan eredményesen szembeszállni az ellenséggel, mint Nagy-Britannia egységes kormányzata?

Sokat hallottunk Nagy-Britannia flottájáról, és eljöhet az idő – ha okosak vagyunk –, amikor Amerika flottájára irányul majd a közfigyelem. Ámde ha Nagy-Britannia hajózását nem egyetlen, központi kormányzat szervezi a tengerészek nevelőintézetévé, ha ez a központi kormányzat nem mozgósítja a nemzeti erőforrásokat a flotta kialakítására, akkor sohasem ünnepelhették volna ennek a flottának a hőstetteit. Ha Angliának különálló hajózása és flottája van, ha Skóciának különálló hajózása és flottája van, ha Walesnek meg Írországnak is különálló hajózása és flottája van, ha a Brit Birodalom e négy alkotórésze egytől egyig független kormányzatok fennhatósága alatt működik – nem nehéz belátni, hogy rövidesen viszonylagos jelentéktelenségbe süllyed valamennyi.

Vonatkoztassuk mármost ezeket a körülményeket a mi esetünkre. Ha Amerikában tizenhárom, vagy – hát jó, legyen! – három, vagy négy független kormányzat működik, vajon mi-

lyen hadsereget toborozhatnának és fizethetnének, vajon miféle flotta szervezésében reménykedhetnének egyáltalán? Ha az egyik ilyen kormányzat erőit megtámadják, vajon segítségére siet-e a többi, és áldoz-e vért meg pénzt a megtámadott oltalmazására? Nem állna-e fenn a veszély, hogy a szóban forgó kormányzatokat jól hangzó ígéretekkel ráveszik a semlegességre, vagy túlzott békeszeretetüket kihasználva sikerrel sugalmazzák nekik, hogy ne tegyék kockára nyugalmukat és jelenlegi biztonságukat a szomszédaik kedvéért, hiszen addig talán irigykedtek is rájuk, úgyhogy csak örülhetnek, ha a jelentőségük csökken! Bölcs ugyan nem lenne az ilyen magatartás, de természetesnek természetes. Görögország és más országok államainak története bővelkedik az ilyen példákban, és korántsem valószínűtlen, hogy ami oly gyakran megtörtént, az hasonló körülmények között megtörténik újra.

De tegyük fel, hogy a szóban forgó kormányzatok hajlandók megsegíteni a megtámadott államot vagy konföderációt. Hogyan, mikor, milyen mértékben bocsátanak embereket és pénzt a rendelkezésére? Ki lesz a szövetséges haderők parancsnoka, melyik kormányzattól kapja az utasításait? Ki tárgyalja meg a békefeltételeket, s vitás esetekben miféle döntőbíró határoz és parancsol belenyugvást? Az ilyen helyzet szükségképpen nehézségekkel és kényelmetlenségekkel jár; ámde ha egyetlen központi kormányzat őrködik az általános és közös érdekeken, ha egy *ilyen* kormányzat tömöríti és irányítja az egységes egész erőit és erőforrásait, akkor ennek a kormányzatnak a feladatát nem nehezítik az efféle kellemetlenségek, és sokkal többet tehet a nép biztonságáért.

De akármilyen is a helyzetünk, akár szilárd egységben forrottunk össze egy nemzeti kormányzat fennhatósága alatt, akár különféle konföderációkra oszlottunk, egy dolog bizonyos: az idegen országok tudni fogják, mégpedig pontosan, hogy miként mérjék fel a dolgok állását, és aszerint fognak cselekedni velünk szemben. Ha azt látják, hogy nemzeti kor-

mányzatunk hatékony és rendezett, hogy kereskedelmünk gondosan van szabályozva, hogy katonaságunk jól szervezett és fegyelmezett, hogy erőforrásainkat és pénzügyeinket helyesen kezelik, hogy hitelképességünk helyreállt, hogy népünk szabad, elégedett és egységes, akkor sokkal inkább hajlamosak lesznek a barátságunkat keresni, mint neheztelésünket kihívni. Ha viszont azt látják, hogy nincs jól működő kormányzatunk (mindegyik állam úgy cselekszik – helyesen vagy helytelenül –, ahogyan irányítóinak tetszik), illetve hogy három-négy egymástól független és valószínűleg egymással egyet nem értő köztársaságra vagy konföderációra osztódtunk, melyek közül az egyik Nagy-Britanniához húz, a másik Franciaországhoz, a harmadik Spanyolországhoz, s ezek az országok talán ki is játsszák őket egymás ellen – milyen szánalmas kép fog kialakulni bennük Amerikáról! Mennyire megvetésre, sőt megbotránkozásra méltó lesz Amerika a szemükben! És milyen hamar kiderülne a drágán vásárolt tapasztalatból, hogy a megosztott nép avagy család – ellensége önmagának!

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 5. SZ.: JAY

1787. november 10.

New York állam népéhez

Anna királynőnek a skót parlamenthez 1706. július 1-jén intézett levelében néhány figyelmünkre méltó megjegyzés olvasható az Anglia és Skócia között akkoriban kialakuló *unió* jelentőségéről.* A levél néhány részletét ismertetem az olvasóközönséggel. „Egy teljes és tökéletes unió szilárd alapja lesz a tartós békének. Biztosítja a vallásgyakorlást, a szabadságot és a tulajdont; kiküszöböli a soraitokban felbukkanó viszály-

kodást, valamint a két királyságunk közötti gyanakvást és nézeteltéréseket. Növeli erőtöket, gazdagságtokat és kereskedelmeteket; ennek az uniónak köszönhetően, az egész Sziget, amely szeretetben egyesül és amely mentes lesz az eltérő érdekek okozta aggodalmaktól, *képes lesz szembeszállni minden ellenségével.*" „Nagy nyomatékkal javasoljuk: higgadtan és egyetértésben járjatok el ebben a nagy és fontos ügyben, hogy az unióhoz vezető folyamat szerencsésen végződjék; az unió ugyanis jelen és jövőbeli boldogulásunk egyetlen *eredményes* eszköze, amely csalódást kelt ellenségeink és ellenségeitek soraiban, akik most kétségkívül *minden erejükkel törekedni fognak ennek az uniónak a megakadályozására vagy késleltetésére.*"

Előző értekezésemben említettem, hogy esetleges itthoni gyengeségünk és megosztottságunk külföldről fenyegető veszedelmeket hozna ránk, és hogy egyetlen más eszköz sem hárítaná el ezeket a veszélyeket oly eredményesen, mint hazai egységünk, erőnk és jól működő kormányzatunk. Bőséges téma ez és nem egykönnyen kimeríthető.

Általában Nagy-Britannia történelmét ismerjük a legjobban, és sok hasznos tanulságot vonhatunk le belőle. Hasznot húzhatunk a britek tapasztalataiból, mégpedig anélkül, hogy megfizetnők a nagy árat, amit ők fizettek. Jóllehet a józan ész számára nyilvánvalónak látszik, hogy egy ilyen sziget népe *egy* nemzetet alkot, mégis azt látjuk, hogy több korszakon át ez a nép három országra oszlott, és hogy ez a három ország állandóan civódott és háborúzott egymással. S bár a kontinens országaihoz fűződő valódi érdekeik azonosak voltak, azok mesterkedései, politikája és praktikái folyamatosan szították a viszálykodást hármuk között, így aztán hosszú évekig sokkal több kellemetlenséget és zavart okoztak, mint amennyi hasznot hajtottak és kölcsönös segítséget nyújtottak egymásnak.

Mármost, ha Amerika népe három vagy négy nemzetre osz-

tódnék, vajon nem ugyanez történnék-e? Vajon nem törnének-e ki hasonló viszályok és nem szítanák-e őket hasonló módon? Ahelyett, hogy „szeretetben egyesülnének és mentesek lennének az eltérő érdekek okozta aggodalmaktól”, az irigykedés és a féltékenykedés hamar kioltaná a bizalmat és szeretetet, és Amerika általános érdeke helyett az egyes konföderációk részérdeke volna mindennemű politika és mindenfajta törekvés célja. Így aztán, majdnem minden *egymással határos* nemzet mintájára, ezek a konföderációk állandóan viszályban és háborúban élnének, vagy legalábbis a viszályok és a háborúk állandó fenyegetésében.

A három vagy négy konföderáció leglelkesebb szószólói se gondolhatják komolyan, hogy hoszabb ideig megmaradhat az erőegyensúly ezek között, még ha kezdetben lehetséges volna is ilyesmi. Ám tegyük fel, hogy a dolog kezdetben keresztülvihető – de ugyan miféle emberi lelemény biztosíthatná az egyensúly továbbélését? Még ha eltekintünk is a helyi körülményektől, amelyek az egyik oldalon létrehozzák és növelik a hatalmat, a másikon viszont gátolják a kialakulását, fel kell hívnunk a figyelmet a jobb politika és a jó közigazgatás hatásaira, amelyek minden valószínűség szerint valamelyik kormányzatot a többi fölé emelik, következésképpen az erő és a tekintély egyensúlya felborul. Nem képzelhető el ugyanis, hogy a helyes politikát, az elővigyázatosságot, az előrelátást *valamennyi* konföderáció azonos mértékben gyakorolná az évek hosszú során át.

Bármilyen időpontban és bármilyen okból történik is – de megtörténik, az biztos! –, hogy e nemzetek vagy konföderációk egyike vagy másika jóval a szomszédai fölé emelkedik a politikai fontosság ranglétráján; ha ez bekövetkezik, a szomszédok már az első perctől fogva gyanakvással és félelemmel tekintenek rá. Ez a két érzés arra ösztönzi a szomszédokat, hogy szentesítsék, sőt előmozdítsák mindazt, ami előidézheti e fontosság csökkenését, s visszatartja őket olyan intézkedé-

sektől vagy lépésektől, amelyek növelnék vagy biztosítanák a vetélytárs jólétét. Nem telik bele sok idő, s a vetélytárs észreveszi a barátságtalan viselkedést: nemcsak hamar elveszti bizalmát a szomszédok iránt, hanem rövidesen ő maga is hasonló kedvezőtlen álláspontra lesz hajlamos. A bizalmatlanság természetszerűleg bizalmatlanságot szül, s a jó szándékot és az előzékenységet semmi sem fordítja inkább a visszájára, mint a bántó irigykedés meg a sanda gyanúsítgatás, akár nyílt, akár burkolt.

Az Észak rendszerint az a terület, ahol erő van, és sok helyi körülmény valószínűsíti, hogy a javasolt konföderációk közül a legészakabbra fekvő a nem nagyon távoli jövőben kétségkívül hatalmasabb lesz bármelyik másiknál. Mihelyt ez nyilvánvalóvá válik, az *Északi Kaptár* ugyanolyan gondolatokat és érzéseket keltene Amerika délebbre fekvő vidékein, mint annak idején Dél-Európában; s az sem látszik elhamarkodott jövendölésnek, hogy a kaptár fiatal rajai gyakran esnének kísértésbe, hogy módosabb és kifinomultabb szomszédjaik virágzóbb rétjein és enyhébb éghajlata alatt gyűjtögessék a mézet.

Mindazok, akik átgondolják hasonló megosztások és konföderációk történetét, bőséges okot találnak arra az aggodalomra, hogy a kérdéses egységek csakis abban az értelemben lesznek szomszédok, hogy területük határos egymással; mert bizony nem szívelnék egymást, nem bíznának egymásban, ellenkezőleg: hajlamosak lennének a széthúzásra, a gyanakvásra és a kölcsönös sértegetésekre, egyszóval pontosan abba a helyzetbe juttatnának bennünket, amilyenben némely országok kétségkívül látni szeretnék Amerika népeit, hogy tudniillik *csak egymás számára legyünk félelmetesek.*

Kitűnik e megfontolásokból, hogy nagyot tévednek azok az urak, akik azt hiszik, hogy e konföderációk között véd- és dacszövetségek jöhetnek létre, és hogy e szövetségek az akarat, a fegyverzet és az erőforrások olyan egységét hívnák életre,

amely a külföldi ellenséggel szemben erős, szilárd védelmet biztosítana a számukra.

Azok a független államok, amelyekre azelőtt Nagy-Britannia és Spanyolország oszlott, vajon mikor tömörültek ilyen szövetségekbe, vajon mikor egyesítették erőiket külországi ellenséggel szemben? Az indítványozott konföderációk *különálló nemzetek* lesznek. Mindegyikük külkereskedelmét külön szerződések szabályoznák; s mivel termékeik, áruik különbözők s így különböző piacokra alkalmasak, a szerződések is lényegesen különböznek majd. Eltérő kereskedelmi kapcsolatok szükségképpen eltérő érdekeket teremtenek, s természetesen a politikai kötelékek és kapcsolatok eltérő fokozatait hozzák létre más idegen nemzetekkel. Így aztán megtörténhet, és valószínűleg meg is történik, hogy az a külföldi ország, amely ellen a *déli* konföderáció hadat visel, éppen az az ország, amellyel az *északi* konföderáció a leginkább óhajtja a békét és a baráti viszonyt. A közvetlen érdekekkel ennyire ellentétes szövetség tehát nem egykönnyen alakítható meg, és ha megalakult, nemigen lehet ragaszkodni hozzá s előírásait jóhiszeműen megtartani.

Sokkal valószínűbb, hogy Amerikában, akárcsak Európában, a szomszédos nemzetek – ellentétes érdekekből fakadó ellenséges indulatok hatására – gyakorta ellentétes oldalakon lennének találhatók. Mivel meglehetős messze vagyunk Európától, természetes, hogy ezek a konföderációk inkább egymástól félnének, nem pedig távoli nemzetektől, és inkább egymás ellen óhajtanának védekezni külföldi szövetségesek segítségével, semmint a külföldről fenyegető veszedelmek ellen egymással kötött szövetségekkel. És ne feledjük, hogy mennyivel könnyebb külföldi flottákat a kikötőinkben fogadni és külföldi haderőket országunkba hívni, mint rábeszélni vagy kényszeríteni őket a távozásra. Mennyi, de mennyi hódítást vittek véghez a rómaiak és mások a szövetségesek álarcában, és mennyi változtatást hajtottak végre azokban a kor-

mányzatokban, amelyekről azt állították, hogy oltalmazzák őket!

Ítéljék meg az elfogulatlan emberek, vajon Amerikának bármely adott számú szuverenitásra való felosztása megvédene-e bennünket idegen nemzetek ellenséges szándékaitól és illetéktelen beavatkozásától.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 6. SZ.: HAMILTON

1787. november 14.

New York állam népéhez

Ennek a cikksorozatnak a legutóbbi három száma azon veszélyek felsorolásának volt szentelve, amelyekkel egységünk híján idegen hatalmak fegyverei és mesterkedései fenyegetnének minket. Most más természetű – és talán még riasztóbb – veszedelmeket fogok felvázolni, olyan veszedelmeket, amelyeket minden valószínűség szerint az egyes államok közötti nézeteltérések, valamint a belpolitikai pártütések és felfordulások idéznének elő. Esett már szó ezekről a veszélyekről is, de teljesebb, részletesebb tanulmányozást igényelnek.

Az utópiák világában él az, aki komolyan kétségbe vonja, hogy akár teljesen különválnának ezek az államok, akár részkonföderációkban egyesülnének, az ekként rájuk szakadó megosztottság gyakori és heves összeütközésekbe sodorná őket. Aki azzal érvel, hogy ilyen konfliktusok nem törhetnek ki, mivel az efféle ellentéteknek nincsenek indítékai, megfeledkezik róla, hogy az ember becsvágyó, bosszúálló és kapzsi. Folyamatos összhangot keresni több független, egymáshoz nem kötődő, de egymással szomszédos szuverén állam között annyi, mint figyelmen kívül hagyni az emberi

természet állandóságát és dacolni az egymásra következő korok fölhalmozódott tapasztalatával.

A nemzetek közötti ellenségeskedésnek számtalan oka van. Vannak okok, amelyek átfogó és majdnem állandó hatással vannak a társadalom közös testületeire. Ide tartozik a hatalomimádat vagy a kitűnni és uralkodni vágyás, a hatalmi torzsalkodás vagy az egyenlőségre és biztonságra törekvés. Vannak okok, amelyeknek befolyása körülhatároltabb, de amelyek a maguk szférájában ugyancsak nagy hatást gyakorolnak. Ilyen a kereskedő nemzetek közötti kereskedelmi vetélkedés és versengés. S vannak egyéb okok – az előbb említetteknél nem kisebb mennyiségben –, amelyeknek gyökere teljességgel a magántermészetű érzületekben keresendő: a közösségek vezetőinek kötődéseiben, ellenségeskedéseiben, érdekeiben, reményeiben és szorongásaiban. Az ebbe a kategóriába tartozó emberek, akár a király, akár a nép kedvencei, már túlságosan sokszor éltek vissza a bizalommal, és valamiféle közérdekűnek mondott ürüggyel nem haboztak feláldozni a nemzet nyugalmát személyes hasznuk vagy személyes kedvtelésük érdekében.

A hírneves Periklész egy prostituált[1] kedvéért, nem keveset áldozva honfitársai véréből és vagyonából, megtámadta, legyőzte és elpusztította a számnosziak városát. Ugyanő, mivel személyes ellenszenvet táplált a megaraiak,[2] egy másik görög nép iránt, vagy pedig azért, mert így akarta elkerülni, hogy a szobrász Phaidiásszal együtt perbe fogják egy állítólagos lopás miatt,[3] vagy esetleg azért, mert félt, hogy megvádolják: a népszerűséget hajhászva elherdálta az állami vagyont,[4] de

[1] Aszpázia; lásd Plutarkhosz Periklész-életrajzát. (Publius)

[2] Uo. (Publius)

[3] Uo. Phaidiász állítólag – Periklész hallgatólagos beleegyezésével – aranyat lopott a köztulajdonból egy Pallasz Athéné-szobor felékesítése céljából. (Publius)

[4] Uo. (Publius)

meglehet, mindezen okok együttes hatására, elindítója lett annak a hírhedt és végzetes háborúnak, amelyet a görög történelem annalesei *peloponnészoszi háború* néven emlegetnek, s amely különféle viszontagságok, megszakítások és kiújulások után végül is az athéni államszövetség pusztulásához vezetett.

A becsvágyó bíboros, aki VIII. Henrik főminisztere volt és akit hiúsága a hármas korona[1] megszerzésére sarkallt, azt remélte, hogy e pompás darabot V. Károly császár közbenjárására viselheti majd. E vállalkozó kedvű és hatalmas egyeduralkodó kegyeinek és érdeklődésének elnyerésére a bíboros, fittyet hányva minden józan körültekintésnek, háborúba vitte Angliát Franciaország ellen,* kockára téve biztonságot és függetlenséget, a királyságét, amelynek legfőbb tanácsadója volt, éppúgy, mint egész Európáét. Mert ha valaha volt uralkodó, aki a siker kilátásával pályázott az egyetemes monarchia megvalósítására, hát V. Károly volt az, s intrikáinak Wolsey kardinális egyszerre volt előmozdítója és áldozata.

A szerepről, melyet egy nőszemély vakbuzgósága,[2] egy másik nő szeszélyeskedése[3] és egy harmadik cselszövései[4] játszottak Európa jelentős részének jelenkori politikájában, zűrzavaraiban és pacifikálásában, rengeteget írtak már, úgyhogy mindez nagyon is köztudomású és nem szorul bővebb kifejtésre.

Merő időpocsékolás lenne sorolni a példákat, hogy milyen óriási hatásuk volt és van a személyes megfontolásoknak nagy, országos események előidézésében külföldön és belföldön egyaránt. Az idevágó forrásmunkáknak már a felületes ismerői is az esetek bő választékát gyűjthetik össze; azok pedig, akik csak egy kicsit is ismerik az emberi ter-

[1] A pápák viselték. (Publius)
[2] Madame de Maintenon. (Publius)
[3] Marlborough hercegnő. (Publius)
[4] Madame de Pompadour. (Publius)

mészetet, efféle tájékozódás nélkül is meg tudják ítélni az említett hatás realitását vagy mértékét. Talán hivatkozhatom mégis – az általános tétel szemléltetése végett – egy olyan esetre, amely nemrégen itt történt meg, közöttünk. Ha SHAYS nem lett volna *kétségbeesett adós,* fölöttébb kérdéses, hogy vajon polgárháborúba sodródott volna-e Massachusetts.*

A tapasztalatok egybehangzó tanúsága ellenére is vannak még álmodozók vagy nagyon is számító egyének, akik hajlandók kiállni a megcsonkított és elidegenített államok közötti örök béke paradoxona mellett. Azt állítják, hogy a köztársaságok szelleme békés; hogy a kereskedelmi szemlélet az emberek modorának csiszolásával jár, és kioltja a tüzét azoknak az indulatoknak, amelyek oly gyakran uszítottak háborúra. Azt mondják, hogy a kereskedéssel foglalkozó köztársaságok, mint például a miénk, sose lesznek hajlandók vészt hozó versengésben pusztítani egymást. A kölcsönös érdek fogja őket kormányozni, s a kölcsönös barátság és egyetértés szellemét ápolják majd.

Hadd kérdezzük meg e politikai tervezgetőktől: vajon nem állt-e mindig, minden ország érdekében e jóakaratú és filozofikus szellem ápolása? És ha ez volt a valódi érdekük, vajon ennek jegyében jártak-e el valójában? Nem az volt-e mindig a helyzet, hogy – éppen ellenkezőleg – a pillanatnyi érzelmek és a rövid távú érdekek nagyobb hatóerővel és parancsolóbban irányították az emberek magatartását, mint a bölcs politika, a hasznosság vagy az igazságosság általános vagy hosszabb távlatú szempontjai? Vajon a gyakorlatban a köztársaságok kevésbé hódoltak-e a háború szenvedélyének, mint a monarchiák? A köztársaságokat vajon nem *emberek* irányítják-e – éppúgy, mint a királyságokat? Vajon ellenszenvek, rokonszenvek, vetélkedések, az igazságtalan szerzésvágy nem befolyásolnak-e egész nemzeteket éppúgy, mint királyokat? Vajon a nép gyűléseit nem befolyásolják-e gyakorta a düh, a neheztelés, az irigység, a kapzsiság és egyéb ellenőrizhetetlen és

erőszakos hajlamok? Nem közismert tény-e, hogy az ilyen gyűlések döntéseit gyakran néhány személy határozza meg, akikben a résztvevők megbíznak, úgyhogy szükségképpen az említett személyek érzelmei és nézetei befolyásolják a többséget? Volt-e eddig bármilyen eredménye a kereskedelemnek azon kívül, hogy módosította a háborús célokat? Vajon a gazdagodás vágya nem éppoly uralkodó és kockázatvállalásra ösztönző szenvedély-e, mint a hatalomé vagy a dicsőségé? Nem tört-e ki ugyanannyi háború kereskedelmi indítékokból, amióta ez a rendszer van túlsúlyban az országok között, mint régebben a területi terjeszkedés vágya vagy az uralkodni vágyás miatt? Vajon a kereskedelmi versenyszellem nem növelte-e tovább sok esetben mindkét fajta étvágyat? Ha választ akarunk kapni e kérdésekre, forduljunk a tapasztalathoz, az emberi vélekedések e legmegbízhatóbb útmutatójához.

Spárta, Athén, Róma, Karthágó mind köztársaságok voltak; ketten közülük, Athén és Karthágó kereskedő köztársaságok. De ugyanannyiszor keveredtek támadó vagy védekező háborúba, mint ugyanannak a korszaknak a szomszédos királyságai. Spárta alig volt különb egy szigorúan szabályozott katonai tábornál, Róma pedig sose tudott betelni a mészárlással és a hódítással.

Karthágó volt, kereskedő köztársaság létére, az agresszor abban a háborúban, mely végül a pusztulását okozta. Hannibál Itália szívébe és Róma kapujáig vitte a maga haderőit, Scipio csak ezután adta vissza a kölcsönt Karthágó területén és döntötte meg a karthágói birodalmat.

A későbbi korokban Velence többször is kezdeményezett hódító háborút, míg II. Gyula pápa meg nem találta a módját, hogy a többi itáliai állam e réme ellen létrehozza a félelmetes szövetséget,[1] amely végül halálos csapást mért a fennhéjázó köztársaság hatalmára és gőgjére.

[1] A Cambray-i Liga. A német-római császár, a francia király, Aragónia királya vett részt benne, továbbá a legtöbb olasz fejedelem és állam. (Publius)

Hollandia tartományai, mielőtt letaglózták őket az adók és az adósságok, igen jelentős és vezető szerepet vállaltak Európa háborúiban. Kemény harcokat vívtak Angliával a tengeri uralomért, és XIV. Lajos legkitartóbb és legkérlelhetetlenebb ellenfelei közé tartoztak.

Nagy-Britannia kormányzatában a nemzeti törvényhozás egyik ága a nép képviselőiből áll. A kereskedelem már évszázadok óta a fő tevékenység az országban. S mégis: kevés nemzet vívott több háborút, mint éppen Nagy-Britannia, és a királyság háborúit sok esetben az ország népe követelte.

Népi háború – ha szabad így mondanom – csaknem ugyanannyi volt, mint királyi háború. A nemzet harsány követelései és a nép képviselőinek erőszakoskodása többször is háborúba sodorták az országok uralkodóit, vagy a háborúk folytatására kényszerítették őket – hajlandóságuk és nemegyszer az állam valódi érdekei ellenére is. Köztudomású, hogy az *ausztriai* és a *Bourbon*-ház között a szupremáciáért folyó emlékezetes harcban,* amely oly hosszú ideig borította lángba Európát, az angolok franciaellenes érzülete, egy közkedvelt vezér[1] becsvágyával vagy inkább kapzsiságával párosulva, messze a józan politika határain túl elhúzta a háborút, méghozzá jó ideig a királyi udvar véleményével ellenkezve.

Az utóbb említett két nemzet háborúit nagyrészt kereskedelmi meggondolások robbantották ki: a vágy, hogy felülkerekedjenek, vagy a félelem, hogy alulmaradnak, akár a kereskedelmi forgalom egyes ágazataiban, akár pedig a kereskedelem és a hajózás általános előnyei tekintetében. Sőt olykor az a még csalárdabb törekvés vezérelte a feleket, hogy részesedjenek más országok kereskedelméből, mégpedig amazok beleegyezése nélkül.

Nagy-Britannia és Spanyolország között a legutóbbit kettővel megelőző háború* azért tört ki, mert a brit kereskedők

[1] Marlborough hercege. (Publius)

megpróbáltak illegális kereskedelmet folytatni spanyol felségvizeken. E megengedhetetlen praktikák hatására a spanyolok szigorú intézkedéseket hoztak brit állampolgárok ellen, ám ezek a lépések sem voltak méltányosabbak, mivel túllépték a jogos megtorlás kereteit, s méltán tekintették őket embertelennek és kegyetlennek. A spanyol partokon foglyul ejtett angolok közül sokat hurcoltak el Potosi bányáiba,* és a bosszúvágy ismert mechanizmusának megfelelően, egy idő múltán már megkülönböztetés nélkül büntettek ártatlant és vétkest. A kereskedők panaszai futótűzként terjedtek Angliában; az indulatok rövidesen lángba borították a képviselőházat, s onnan a tűz átterjedt a minisztériumra. Megtorlást kilátásba helyező jegyzékek következtek, majd kitört a háború, amelynek következtében felbomlottak az alig húsz esztendővel korábban a busás haszon vérmes reményében kötött szövetségek.

Ha végigtekintünk ezen az összefoglaláson, amely helyzetüket tekintve a miénkhez leginkább hasonlítható országokban történteket veszi sorra, ugyan miképpen bízhatnánk azokban az ábrándokban, amelyek arra csábítanának bennünket, hogy békét és barátságot reméljünk a jelenlegi konföderáció szétszakított tagjai között? Talán nem tapasztaltuk már éppen eléggé, hogy milyen hamisak és hóbortosak az üres elméletek, amelyek azzal kecsegtetnek, hogy ránk nem vonatkoznak a mindenfajta társadalmakat sújtó tökéletlenségek, gyengeségek és gonoszságok? Hát nincs itt az ideje, hogy felébredjünk az aranykort ígérő csalóka álomból, és hogy ahhoz a gyakorlati szabályhoz igazítsuk politikai magatartásunkat, amely szerint a földkerekség többi lakójához hasonlóan mi is messze vagyunk még a tökéletes bölcsesség és a tökéletes erény boldog birodalmától?

Elég, ha meggondoljuk, hogy milyen mélyre süllyedt nemzeti méltóságunk és szavahihetőségünk; hogy milyen kellemetlenségeket okoz mindenütt a gyönge és hanyag közigazgatás; hogy Észak-Karolina állam egy részében lázadás dúl; hogy Pennsylvania közbiztonságát újabban zavargások veszé-

lyeztetik; és hogy Massachusetts államban zendülések és felkelések törtek ki.

Az általános emberi felfogás olyan messze jár azoknak a tanaitól, akik el akarják altatni abbeli félelmünket, hogy különválás esetén nagyok az esélyei a széthúzásnak és az ellenségeskedésnek az államok között, hogy immár afféle axióma lett a politikában, a társadalom fejlődésének hosszas megfigyeléséből levont tanulság, miszerint a szomszédság, a földrajzi közelség természetes ellenségekké teszi a nemzeteket. Egy intelligens szerző ezt a következőképpen mondja: „SZOMSZÉDOS ÁLLAMOK természetszerűleg ELLENSÉGEI egymásnak, kivéve, ha közös gyengeségük szövetségbe tömöríti őket egy KONFÖDERÁCIÓS KÖZTÁRSASÁG keretében, és ha alkotmányuk megakadályozza a szomszédság okozta nézeteltéréseket, és kioltja azt a titkos félelmet, amely minden államot arra késztet, hogy szomszédai rovására növelje a maga hatalmát."[1] Ez a mondat nemcsak a BAJT határozza meg, hanem egy füst alatt ORVOSSÁGOT is kínál ellene.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 7. SZ.: HAMILTON

1787. november 17.

New York állam népéhez

Olykor diadalmasan fölteszik a kérdést: ugyan mi indíthatná arra a különválasztott államokat, hogy hadat üzenjenek egymásnak? Felelhetnénk erre sommásan azt: ugyanaz, ami időről időre vérözönt zúdított a világ valamennyi nemzetére. Van azonban a kérdésre – sajnos! – tüzetesebb válaszunk is. Szemünk előtt a viszály okai, és hogy mire vezetnek még egy föderatív alkotmány korlátozó keretei között is, arról van

[1] L'Abbé de Mably: Principes des Négotiations. (Publius)

annyi tapasztalatunk, hogy megítélhessük, mi várható akkor, ha ezeket a korlátokat ledöntik.

A területi vita minden időkben egyik legbőségesebb forrása volt a nemzetek közötti ellenségeskedésnek. A földünket pusztító háborúk talán a legnagyobb arányban ebből eredeztethetők. Itt, közöttünk ez a háborús ok a legteljesebb mértékben érvényesülne. Van az Egyesült Államok határain belül egy hatalmas terület, amelynek hovatartozása nincs szabályozva. Egymásnak ellentmondó és egyelőre eldöntetlen követelések merülnek fel; és az unió feloszlása alapos okot szolgáltatna a minden oldalról felmerülő, hasonló követeléseknek. Köztudomású, hogy már eddig is komoly és élénk vita folyt azoknak a területeknek a jogi helyzetéről, amelyeket a forradalom előtt nem adományoztak el, s amelyeket rendszerint koronabirtokként emlegetnek. Azok az államok, amelyeknek a gyarmati kormányzata alá tartoztak valaha, saját tulajdonuknak igénylik őket; mások szerint a korona jogai a törvény szerint az unióra szálltak; ez különösen a nyugati territóriumnak arra a részére vonatkozik, amely tényleges birtoklás vagy az indián tulajdonosok behódolása révén Nagy-Britannia királyának fennhatósága alá került, mielőtt a király a békeszerződésben lemondott róla. Ez, miként elhangzott, mindenesetre a konföderáció szerzeménye, mégpedig egy külföldi hatalommal kötött megegyezés útján. A kongresszus körültekintő politikája a vita elsimítására irányult: rábeszélte az egyes államokat, hogy hagyományozzák e területeket az Egyesült Államokra, az egész közösség javára. Ez a politika eddig eredményesnek bizonyult: az unió továbbélése következtében határozottan kedvezők voltak a kilátások a vita barátságos elintézésére. A konföderáció felbomlása ezzel szemben újjáélesztené ezt a vitát, sőt szaporítaná a hasonló vitás kérdéseket. Jelenleg az üres nyugati területek jelentős része az unió közös tulajdona, ha nem is korábban szerzett jogok alapján, de hagyományozás útján. Ha ez az állapot véget ér, akkor az adományozási

indíték megszűntével a föderális kompromisszum jegyében hagyományozó államok az utódlási jog szerint igényelhetnék az országrészt. A többi állam, képviseleti alapon, részesedést követelne. Azzal érvelnének, hogy az adományozás nem vonható vissza, s hogy a konföderáció közös erőfeszítéseivel megszerzett vagy biztosított területben való részesedésük jogossága nem szenvedhet csorbát. Ha minden valószínűség ellenére valamennyi állam elismerné, hogy mindegyiküknek jogában áll részesedni ebből a közös vagyonból, még mindig fennmaradna egy leküzdendő akadály: a részesedés arányának megállapítása. Az egyes államok különböző alapelvekből indulnának ki, és mivel a felek ellentétes érdekeivel találnák szemben magukat, nem egykönnyen hajlanának békés megegyezésre.

A nyugati vidékek tágas térségei tehát alkalmas színhelyei lennének az egymással szembenálló érdekek összeütközésének, s a versengő felek között nemigen dönthetne bíró vagy választott ítélkező. A múltból a jövőre következtetve jó okunk van feltételezni, hogy a felek olykor bizony a fegyverekre bíznák a döntést. A Connecticut és Pennsylvania között Wyoming területeinek kérdésében kirobbant vita figyelmeztet bennünket: ne tápláljunk vérmes reményeket az ilyen véleménykülönbségek törvényes elsimítására. A Konföderációs Cikkelyek kötelezték a feleket, hogy az ügyet egy szövetségi bíróság elé terjesszék. Ez meg is történt, s a bíróság Pennsylvania javára döntött. Connecticut azonban nyomatékosan kinyilvánította, hogy elégedetlen a döntéssel, s a jelek szerint nem is nyugodott bele teljesen: arra törekszik, hogy tárgyalás és egyezkedés útján valamiféle egyenértéket kapjon a veszteségért, amely – véleménye szerint – érte. A legkevésbé sem szándékozunk elítélni itt az említett állam magatartását. Kétségkívül őszintén gondolja, hogy a döntés sérelmes a számára, és az államok, akárcsak az egyének, igen viszolyogva nyugodnak bele a hátrányukra hozott határozatokba.

Mindazok, akiknek alkalmuk volt betekinteni a New York állam és Vermont kerület[1] közötti viszály alakulása során keletkezett jegyzőkönyvekbe, tanúsíthatják, mily nagy ellenkezéssel találkoztunk a követelésekben érdekelt és nem érdekelt államok részéről egyaránt; és tanúsíthatják, milyen veszedelemben forgott volna a konföderáció békéje, ha ez az állam netán fegyverrel kívánja érvényesíteni a jogait. Az ellenkezésben két indítéknak volt fő szerepe; az egyik az a félelem, hogy túl nagy hatalomra fognak szert tenni; a másik: a szomszédos államok néhány befolyásos emberének érdeke, nekik ugyanis Vermont körzet kormányzata annak idején földeket adományozott. Még azok az államok is, amelyek az érdekeinkkel ellentétes igényekkel álltak elő, a jelek szerint inkább törekedtek államunk megcsonkítására, mint saját követeléseik érvényesítésére. New Hampshire, Massachusetts és Connecticut államokról van szó. New Jersey és Rhode Island minden alkalommal buzgón képviselte Vermont függetlenségének ügyét; Maryland pedig, egészen addig, amíg rá nem eszmélt, hogy kapcsolat van Kanada és Vermont között, teljes mellszélességgel szállt síkra az említett függetlenség mellett. Kis államok ezek, és nem nézték jó szemmel a mi növekvő nagyságunk perspektíváját. Ha áttekintjük ezeket a jegyzőkönyveket, fölfedezhetünk néhány olyan indítékot, amelyek összeveszíthetik egymással az államokat, ha szerencsétlenségükre megszűnik köztük az egység.

Az ellentétek egy másik bőven buzgó forrása a kereskedelmi versengés lenne. A kedvezőtlenebb helyzetű államok szívesen menekülnének a helyi körülmények szorításából, és szívesen részesednének szerencsésebb szomszédaik előnyeiből. Mindegyik állam vagy mindegyik különálló konföderáció saját kereskedelempolitikát folytatna. Ez megkülönböztetésekkel, kedvezésekkel és kirekesztésekkel járna, ami aztán

[1] *District* – állami jogot még nem kapott közigazgatási egység. *(A szerkesztő)*

elégedetlenséget idézne elő. A kedvezmények egyenlőségén alapuló érintkezési szokások, amelyekhez az ország első telepeseinek korszaka óta hozzászoktunk, még jobban kiéleznék az elégedetlenség amúgy is meglevő okait. *Hajlamosak lennénk sérelmeknek minősíteni azokat a dolgokat is, amelyek valójában sajátos érdekekből kiinduló, szuverén és független hatalmak igazolható, indokolt cselekedetei.* A kereskedő Amerikára jellemző vállalkozó szellem egyetlen alkalmat sem mulasztott el, hogy a maga nyers formájában, a maga nyers valóságában mutatkozzék meg. Nem valószínű, hogy ez a zabolátlan szellem tiszteletben tartaná a kereskedelmi szabályokat, amelyeknek alkalmazásával az egyes államok kizárólagos jogokat kívánnának biztosítani a polgáraik számára. E szabályok megszegése az egyik oldalon, az akadályozás és az ellenállás a másikon: természetszerűleg sérelmekkel járna, s megtorlás és háború lenne a következmény.

A kereskedelmi szabályozás egyes államokat más államoknak úgyszólván az adófizetőivé tenne, s az ily módon adózó államok csak nehezen és türelmetlenül viselnék ezt az állapotot. New York, Connecticut és New Jersey egymáshoz viszonyított helyzete alkalmas példa. New York államot a bevételi szint fenntartása importvámok kiszabására kényszeríti. E vámok nagy részét a két másik állam lakosai kénytelenek megfizetni mint az általunk importált áruk fogyasztói. New York nem hajlandó – és nem is képes – lemondani erről az előnyről. Polgárai nem egyeznének bele, hogy az általuk fizetett vámot a szomszédos államok polgárai javára elengedjék; és az ilyen vám híján nem tudnánk különbséget tenni a mi piacunk fogyasztói és a többiek között. De vajon Connecticut és New Jersey sokáig tűrné, hogy New York állam megadóztassa őket a maga kizárólagos hasznára? Vajon sokáig tűrnék-e, hogy élvezzük annak a metropolisnak az előnyeit, amelynek birtoklásából a szomszédaink szemében oly gyűlöletes és oly elnyomó jellegű hasznot húzunk? Vajon meg tudjuk-e tartani ezt

a pozíciót Connecticut ránk nehezedő súlyával és New Jerseynek ezt kiegészítő nyomásával szemben? Nagy merészség lenne igennel válaszolni e kérdésekre.

Egy további ok a különálló államok vagy konföderációk konfliktusaira: az unió államadóssága.* Előbb a megosztása, majd a törlesztése idézne elő kedvetlenséget és ellenérzést. Hogyan szabályoznák a megosztást közmegelégedésre? Aligha van olyan módozat, amely ne provokálna komoly ellenvetéseket. Ezeket aztán még fel is nagyítanák a szemben álló felek ellentétes érdekei. Még az államadósság megfizetésének alapelve tekintetében is vannak nézeteltérések az egyes államok között. Némelyik állam, amely nem tartja nagyon fontosnak az ország hitelképességét, vagy amelynek polgárai közvetlenül csak kevéssé vagy egyáltalán nem érdekeltek a dologban, viszolyognak az államadósság bármilyen mértékű törlesztésétől, vagy legalábbis közömbösek a kérdés iránt. Ezek az államok hajlamosak lennének az elosztás nehézségeinek felnagyítására. Más államok, amelyeknek nagyszámú polgára hitelez a közösségnek az össznemzeti adósságból való állami részesedés mértékén felül, valamiféle igazságos és eredményes intézkedésre törekednének. Az előbbiek halogatásai az utóbbiak neheztelését idéznék elő. Közben pedig tovább halasztódnék a döntés, részben valódi nézeteltérések, részben azonban mesterségesen előidézett késedelmeskedések miatt. Az érdekelt államok lakossága lármásan követelné, az idegen hatalmak nyomatékosan sürgetnék jogos követeléseik kielégítését, s az egyes államok békéjét egyaránt veszélyeztetné a külső invázió és a belvillongás.

Tegyük fel mármost, hogy a szabályozás nehézségein felülkerekednek az illetékesek, s az elosztás megtörténik. De akkor is fennáll annak a lehetősége, és nem is kis mértékben, hogy a megegyezés szerinti szabályozás egyes államok számára a gyakorlatban nehezebben viselhető el, mint a többiek számára. A szenvedő alanyok természetszerűleg a terhek enyhítésére

fognak törekedni. A többiek, szintén természetesen, nem lesznek hajlandók a felülvizsgálatra, amely végül is valószínűleg kötelezettségeik megnövekedését eredményezné. Az utóbbi államok elutasító magatartása igen kézenfekvő ürügy lenne a sérelmezők számára, hogy megtagadják anyagi hozzájárulásukat, nehogy felfalja őket az ellenfelek mohósága; és ha ezek az államok vonakodnak teljesíteni kötelezettségeiket, éles ellentét és elkeseredett civódás a következmény. És még ha az elfogadott szabályozás a gyakorlatban igazolja is az alapelv igazságosságát, akkor is elmaradhat némelyik állam a fizetéssel, mégpedig különféle okokból: például erőforrásainak elégtelensége, pénzügyeinek helytelen intézése, a közigazgatás véletlenszerű rendellenességei miatt; ott van ráadásul az a körülmény, hogy az emberek általában nem szívesen válnak meg a pénzüktől olyan célokért, amelyek régen feledésbe merült követeléseket teljesítenek, és ha az adósság megfizetése akadályozza az azonnali szükségletek kielégítését. S bármi is az oka a kötelességmulasztásnak, a nyomában mindig ott a panasz, a szemrehányás, a veszekedés. Talán semmi sem zavarja meg jobban a népek nyugalmát, mint hogyha úgy kell kölcsönösen hozzájárulniuk egy-egy közös célhoz, hogy ez a cél nem hoz egyenlő és azonnali nyereséget. Mert közhely ugyan, de igaz, hogy a nézeteltérések a legkönnyebben pénzösszegek megfizetése dolgában alakulnak ki az emberek között.

Az ellenségeskedés további lehetséges forrásai a magánegyezségek megszegésére kényszerítő törvények, minthogy értelemszerűen megsértik annak az államnak a jogait, amelynek polgárai hátrányos helyzetbe kerülnek általuk. Nem várhatjuk el, hogy ezentúl valamilyen liberálisabb vagy méltányosabb felfogás fogja irányítani az egyes államok törvényhozását, ha nem korlátozzák őket további előírások, amelyek – ezt már sok esetben tapasztaltuk – ellentétesek a törvénykönyveikben foglaltakkal. Láttuk, hogy Rhode Island törvény-

hozó testületének elképesztő intézkedései milyen bosszúvágyat váltottak ki Connecticutban; és kézenfekvő a következtetés, hogy hasonló esetekben, de más körülmények között nem *jegyzék*háború, hanem valódi háború büntetné az erkölcsi kötelesség és a társadalmi igazságosság ilyen vérlázító megsértését.

Néhány korábbi értekezésben kellő megvilágítást nyert annak valószínűsége, hogy a különféle államok vagy konföderációk és különféle idegen nemzetek között összeférhetetlen szövetségek jönnének létre, s hogy ez a helyzet milyen kövekezményekkel járna az egész térség békéjére nézve. Az ott előadottakból az következik, hogy a teljesen szétforgácsolt vagy csupán az egyszerű véd- és dacszövetség gyönge kötelékével összekapcsolt Amerikát az ilyen ellentmondásos és diszharmonikus szövetségek fokozatosan belebonyolítanák az európai politika, az európai háborúk ártalmas útvesztőibe; és az egymástól elszakított részek pusztító torzsalkodásai valószínűleg kiszolgáltatnák e részeket a valamennyiükkel ellenséges hatalmak mesterkedéseinek és machinációinak. *Divide et impera*[1] – más jelszava nem is lehetne az olyan nemzeteknek, amelyek gyűlölnek minket, vagy félnek tőlünk.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 8. SZ.: HAMILTON

1787. november 20.

New York állam népéhez

Kétségtelen igazságnak tekintve tehát, hogy a különvált államok vagy az általános konföderáció romjain esetleg kialakuló szövetségeik ki vannak téve egymás közt a béke és háború, illetve barátság és ellenségeskedés viszontagságainak – ami minden olyan egymással szomszédos nemzet osztályrésze,

[1] Oszd meg és uralkodj! (Publius)

amely nem egyesült egyetlen kormányzat alatt –, vegyük sorra e helyzet néhány következményét.

Önálló létezésük kezdeti szakaszában az egyes államok közötti háborúk sokkal nagyobb megpróbáltatásokkal járnának, mint általában az olyan országok háborúi, ahol a reguláris katonaság intézménye hosszabb múltra tekinthet vissza. Az európai kontinens állandó hadseregei nem sok jót ígérnek a szabadság és a gazdasági élet szempontjából, de van egy figyelemre méltó előnyük: lehetetlenné teszik a váratlan területi hódítást, és megakadályozzák a gyors pusztítást, amely az ilyen hadseregek létesítése előtt jellemezte a háborúk menetét. Az erődítések tökéletesedése is hozzájárult ehhez a fejlődéshez. Európa nemzeteit erődítményláncok veszik körül, s ezek kölcsönösen megakadályozzák az inváziókat. Hadjáratokat kell elpazarolni két-három határ menti helyőrség feldúlására, hogy az ellenséges országba a lábukat betehessék. Minden további lépés újabb ilyen akadályokba ütközik, próbára téve a támadó erejét és késleltetve előrenyomulását. Régebben a támadó hadsereg, alighogy közeledésének híre ment, már a szomszéd ország szívében járt; manapság azonban viszonylag kis létszámú, fegyelmezett csapatok, amelyek erődítményekben foglalják el védőállásukat, képesek feltartóztatni és végül meghiúsítani náluknál sokkal erősebb hadak vállalkozásait. Földgolyónk említett részén a háborúk története immár nem leigázott nemzetek és megdöntött birodalmak története, hanem elfoglalt és visszafoglalt városoké, semmit el nem döntő csatáké, győzelmeknél hasznosabb visszavonulásoké, és csekély nyereséget hozó nagy erőfeszítéseké.

Nálunk ennek fordítottja lenne a helyzet. Mivel a katonai intézményeket gyanakvás övezi, felállításukat egyre csak halogatnák. Erődítmények híján a nyitott határokon könnyű lenne betörni egyik államból a másikba. A népes államok különösebb nehézség nélkül lerohannák kisebb lélekszámú szomszédaikat. Könnyen menne a területszerzés, a hódítás meg-

tartása viszont annál nehezebben. Hebehurgya rablóháborúk folynának tehát. A szabadcsapatok menetelése FOSZTOGATÁSSAL és pusztítással járna. Haditetteinket olyan események jellemeznék, amelyekben az egyénekre lesújtó csapások játszanák a főszerepet.

A kép, amit rajzoltam, korántsem túlzó, ámbár azt is meg kell mondanom, hogy csak átmenetileg lenne élethű. A nemzetek magatartását legerősebben az a törekvés igazgatja, hogy a külső veszélytől megóvják magukat. Idő múltán a legforróbb szabadságszeretet is meghajlik a biztonság diktátumai előtt. Az életnek és a vagyonnak az a tömeges pusztulása, amely a háborút kíséri, az állandó fenyegetettséggel járó folyamatos erőfeszítés és riadókészültség még a szabadsághoz legjobban ragaszkodó nemzeteket is rákényszeríti, hogy a fellélegzés és a biztonság érdekében olyan intézményeket létesítsenek, amelyek semmivé tehetik emberi és politikai jogaikat. A nagyobb biztonság érdekében előbb-utóbb megkockáztatják a kevesebb szabadságot.

Az intézmények, amelyekre utalok: az ÁLLANDÓ HADSEREG és a hozzá tartozó katonai létesítmények. Azt mondják, hogy az új alkotmány nem tartalmaz olyan cikkelyt, amely tiltaná az állandó hadsereget, így aztán sokan arra a következtetésre jutnak, hogy megengedi a létezését.[1] Az állandó hadsereg léte azonban, az indítvány természeténél fogva, legalábbis problematikus és bizonytalan. A konföderáció felbomlása nyomán viszont, felelhetnénk, elkerülhetetlen az állandó hadsereg létrejötte. Feltétlenül létrehozzák a gyakori háborúk és az állandó készültséget igénylő állandó félelem. Elsőkként a gyön-

[1] A megfelelő helyen alapos vizsgálatnak lesz alávetve ez az ellenvetés, és ki fog derülni, hogy az egyetlen ésszerű óvintézkedés, amelyet ebben a vonatkozásban meg lehet tenni, meg van téve; és ez az óvintézkedés sokkal jobb, mint bármilyen hasonló, amely az Amerikában eddig megfogalmazott alkotmányokban olvasható; a legtöbb ilyen alkotmányban semmiféle ezzel kapcsolatos korlátozás nem szerepel. (Publius)

gébb államok és konföderációk törekednének állandó hadsereg szervezésére, hogy egyenlő esélyekkel szállhassanak szembe erősebb szomszédaikkal. Csekélyebb lakosságukat és erőforrásaikat rendszeresebb és hatásosabb védelmi rendszerrel, reguláris haderővel, továbbá erődítmények létesítésével igyekeznének kompenzálni. Ugyanakkor szükségesnek vélnék, hogy erősítsék kormányzatuk végrehajtó hatalmát, ezáltal pedig alkotmányuk fokozatosan tolódna a monarchia irányába. A háború természetéből eredően a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalom rovására növekednék.

Az említett lépések hatására a szóban forgó államok vagy konföderációk szomszédaik fölé kerekednének. Erélyes kormányzatok irányítása alatt és reguláris haderők segítségével a kis vagy természettől fogva kevésbé erős államok gyakorta diadalmaskodtak az ilyen előnyökkel nem rendelkező nagyobb államokon. A jelentősebb államok vagy konföderációk büszkesége és biztonságigénye nem engedné, hogy hosszabb ideig tűrjék ezt a megalázó és nem szükségszerű alávetettségüket. Hamarosan hasonló eszközökhöz folyamodnának, hogy visszaszerezzék elvesztett felsőbbségüket. Így aztán országunk minden részében rövidesen viszontlátnók a despotizmusnak azt a gépezetét, amely az óvilág átka volt. Legalábbis ez lenne a dolgok természetes menete, és minél inkább igazodik ehhez a mintához okfejtésünk, annál valószínűbb, hogy beigazolódik.

Ezek nem egy alkotmány feltételezett vagy elméletileg kiokoskodott hibáiból levont homályos következtetések, amely alkotmány egyébiránt minden hatalmat a nép, illetőleg küldöttei és képviselői kezébe helyez, hanem az emberi dolgok természetes és szükségszerű alakulásából levont érvényes konklúziók.

Azt kérdezhetné valaki ellenvetésképpen, hogy vajon miért nem keletkeztek állandó hadseregek az ókor görög köztársaságait oly gyakran megosztó torzsalkodások nyomán? Erre

a kérdésre több, egyaránt kielégítő válasz is adható. A mezőgazdaság és a kereskedelem tökéletesítésével foglalkozó, gazdasági haszonra törekvő mai lakosság szorgoskodása, szokásai összeegyeztethetetlenek egy katonanemzet életkörülményeivel – mert a görög köztársaságok valójában katonanemzetek voltak. A kincstári bevétel, amelyet megsokszorozott az arany- és ezüstállomány növekedése, az ipar meg a pénzügytan fejlődése, ami a modern idők terméke, a nemzetek szokásaival együtt teljes mértékben forradalmasították a hadviselés rendszerét, és a polgároktól független reguláris hadsereget a gyakori ellenségeskedések nélkülözhetetlen kellékévé tették.

Amellett nagy a különbség az ellenség behatolásától helyzetüknél fogva jobbára megkímélt országok katonai intézményei és az olyanokéi között, amelyek ezt gyakran szenvedik el, tehát állandóan tartanak is tőle. Az előbbiek uralkodóinak, ha netalán volna is hajlandóságuk, nincs alkalmas ürügyük olyan nagyszámú haderő állandósítására, mint amilyent a szükség az utóbbiakra rákényszerít. Az első esetben csak ritkán vagy sohasem mozgósítják a haderőt az ország belső védelmére, a nép tehát nem forog abban a veszélyben, hogy a katonai alávetettség helyzetébe szorítsák. A törvényeket nem kell a katonai szükségletekhez igazítani – teljes mértékben érvényesül tehát a polgári állam, amelyet nem korrumpálnak és nem fertőznek meg a másik állam elvei vagy hajlandóságai. A csekély létszámú hadsereg nem versenyképes a közösség természetes erejével szemben; az állampolgárok pedig, akik nem szokták meg, hogy a katonai hatalomhoz forduljanak oltalomért, vagy alávessék magukat a katonai elnyomásnak, nem szeretik a katonaságot, és nem is félnek tőle. Ímmel-ámmal belenyugszanak, mint afféle szükséges rosszba, de bármikor készek szembeszállni egy olyan hatalommal, amelyről feltehető, hogy jogaik korlátozására használható fel. Ilyen körülmények között a hadsereg segítségére lehet a hatóságoknak egy kis csoport vagy az összeverődött csőcselék, avagy valamilyen

zendülés leverésében; de képtelen lesz olyan beavatkozásra, amely a nagy néptömegek egységes erőfeszítéseinek jogcsorbító letörésére szolgál.

A második kategóriába tartozó országban mindennek a fordítottja történik. Az állandó fenyegetettség állandó készenlétre kötelezi a kormányzatot – kellő létszámú haderővel kell rendelkeznie a támadás azonnali elhárítására. Folyamatosan szükség van a katonák szolgálatára, ez pedig növeli fontosságukat, s ennek arányában csökkenti a civilekét. A katonai státus fölébe kerekedik a civil státusnak. A gyakran hadszíntérré váló területek lakosai elkerülhetetlen jogsérelmeket szenvednek, s ez csökkenti jogérzéküket; az emberek így fokozatosan ránevelődnek, hogy a katonaságot ne csak védelmezőjüknek tekintsék, hanem felettes hatóságuknak is. Innen már rövid és könnyű az átmenet: nemsokára uralkodó réteg lesz a katonaságból! Ilyen körülmények között nehéz a népet rábírni, hogy bátor és eredményes ellenállást tanúsítson a katonai hatalom támogatta bitorlással szemben.

Nagy-Britannia királysága az első kategóriába tartozik. Szigetország; erős tengeri flottája nagymértékben oltalmazza az idegen inváziótól; így hát nincs szüksége jelentős létszámú hadseregre a monarchia területén. Megelégedtek azzal, hogy annyi haderő legyen a váratlan támadás ellen, amennyi ellen tud állni addig, amíg összehívják és megszervezik a milíciát. Az államvezetésnek nem volt olyan indítéka, amely megkövetelné, s a közvélemény sem tűrte volna, hogy nagy létszámú hadsereggel terheljék a belső intézményrendszert. Hosszú ideje nem merültek fel azok az egyéb okok, amelyek belviszályok következtében szoktak működésbe lépni. Ez a szerencsés helyzet nagymértékben járult hozzá annak a szabadságnak a fenntartásához, amely mind a mai napig osztályrészéül jutott az említett országnak, az ott uralkodó züllöttség és korrupció ellenére. Ha viszont Nagy-Britannia a kontinensen volna, és ha ez a helyzet arra kényszerítette volna – márpedig arra

kényszerítette volna –, hogy belföldi katonai testületeit a többi európai nagyhatalom mintájára fejlessze, akkor ma már valószínűleg – hozzájuk hasonlóan – egyetlen ember abszolút hatalmának áldozataként emlegetnék. Lehetséges, bár nehezen elképzelhető, hogy egyéb okokból e sziget népe szolgaságba süllyed, de ebben nem játszhat közre egy olyan jelentéktelen hadsereg, amilyent a királyság eddig általában fenntartott.

Ha elég bölcsek vagyunk, hogy megőrizzük az uniót, akkor hosszú-hosszú ideig élvezhetjük az elszigeteltség hasonló előnyeit. Európa igen messze van tőlünk. Velünk szomszédos gyarmatai valószínűleg továbbra sem lesznek elég erősek hozzá, hogy zaklatásaik veszedelembe döntsenek. Ilyen körülmények között biztonságunk nem igényel kiterjedt katonai létesítményeket. Ám ha egységünk felbomlanék, és alkotórészei magukra maradnának, vagy – ami a legvalószínűbb – két vagy három konföderációba verődnének össze, akkor kisvártatva Európa kontinentális hatalmainak sorsára jutnánk: szabadságjogaink áldozatul esnének az eszközöknek, amelyekkel egymás becsvágyai és irigysége ellen védelmezzük magunkat.

Nem holmi felületes vagy sekélyes ötlet ez, hanem nagyon is megalapozott, komoly elgondolás. Megérdemli, hogy minden józan és tisztességes ember alaposan fontolóra vegye, bármelyik pártnak is legyen a híve. Ha az ilyen emberek komolyan és eltökélten magukba szállnak, és higgadtan mérlegelik ennek a lényegbevágó ideának a jelentőségét, ha minden oldalról számba veszik a szempontjait és végiggondolják minden következményét, akkor habozás nélkül el fogják vetni a jelentéktelen kifogásokat egy olyan alkotmánnyal szemben, melynek elutasítása valószínűleg az unió végét jelentené. A ködös rémképek, amelyek az alkotmány egynémely ellenségének megbomlott fantáziájában cikáznak, hamar átengednék helyüket a konkrétabb, valóságos, biztos és félelmetes veszedelmeknek.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 9. SZ.: HAMILTON

1787. november 21.

New York állam népéhez

Egy szilárd unió az egyes államok békéje és szabadsága szempontjából kiváltképpen azért fontos, mert korlátja a belső széthúzásnak és lázongásnak. Lehetetlen úgy olvasni Görögország és Itália kis köztársaságainak történetét, hogy ne látnók elborzadva és viszolyogva, milyen zaklatásoknak voltak állandóan kitéve, s milyen gyors ütemben követték egymást a forradalmaik, amelyek örökös lengésben tartották őket a zsarnokság és az anarchia szélsőségei között. A ritka nyugalmi állapot röpke kontraszt csupán a rá következő dühödt viharokhoz képest. Ha olykor-olykor derűs időszak köszönt rájuk, valami sajnálatfélével szemléljük őket, mert arra gondolunk, hogy a szemünk előtt kibontakozó kellemes színeket rövidesen elborítják a zendülés és a dühödt pártoskodás viharos hullámai. Ha a dicsőség röpke sugarai előtörnek a homályból, tünékeny csillogásuk elkápráztat, de egyszersmind kesergésre indít amiatt, hogy a kormányzat bűnei rossz irányba terelik és elhomályosítják ama fényes tehetségeket és fennkölt adottságokat, amelyeknek méltán magasztalt termőtalaja ez a szerencsés föld.

A szóban forgó köztársaságok évkönyveit elcsúfító zűrzavarokból a despotizmus szószólói nemcsak a köztársasági kormányformák ellen merítettek érveket, hanem bizony a polgári szabadságjogok alapelvei ellen is. Pocskondiázták a szabad kormányzati rendszert, azt állítva, hogy ellentétes a társadalom rendjével, és rosszindulatú kirohanásokra ragadtatták magukat e rendszer barátai és támogatói ellen. Az emberiség szerencséjére, a szabadság talaján termett és korszakokon át tündöklő, nagyszerű képződmények cáfolták meg, több örömteli alkalommal is, komor szofizmáikat. Bízom benne, hogy

Amerika széles és szilárd alapja lesz más, nem kevésbé remek építményeknek, amelyek hasonlóképpen és örök érvényűen cáfolják majd a sötéten látók téves nézeteit.

Tagadhatatlan azonban, hogy a köztársasági kormányzatról megrajzolt arcképeik nagyon is híven másolták az alapul szolgáló eredetit. Ha nem sikerült volna tökéletesebb szerkezetű modelleket létrehozni, akkor bizony a szabadság felvilágosult barátai kénytelenek lettek volna – mint védhetetlent – feladni ennek a kormányformának az ügyét. A politikai tudomány azonban, mint a tudományok legtöbbje, jelentős mértékben tökéletesedett. Manapság már fel tudjuk fogni az olyan alapelvek horderejét, amelyeket a régiek egyáltalán nem, vagy csak tökéletlenül ismertek. A hatalom felosztása különálló ágazatokra, a törvényhozás ellensúlyainak és fékeinek bevezetése, a hivatalukat megfelelő viselkedésüktől függően betöltő bírákból álló bíróságok intézménye, továbbá a nép képviselete a törvényhozásban maga választotta képviselők által – mindez vagy teljességgel új felfedezés, vagy pedig olyan dolog, ami főként a modern időkben tökéletesedett. Olyan eszközök ezek, mégpedig hathatós eszközök, amelyek segítségével a köztársasági kormányzás erényei megőrizhetők, hibái pedig csökkenthetők vagy elkerülhetők. A polgári kormányzás népi rendszerét javító körülmények e listájához, bármily szokatlannak vélik majd némelyek, bátorkodom hozzátenni még egyet, mégpedig egy olyan elvnek az alapján, amelyet eddig az új alkotmány ellenzésére használtak fel. E rendszer MOZGÁSTERÉNEK NÖVELÉSÉRŐL van szó, akár csupán egyetlen állam méreteinek viszonylatában, akár pedig úgy, hogy több kisebb állam egyesül egy nagy konföderációvá. A tárgyalt témához az utóbbi kapcsolódik közvetlenül. Hasznos lesz különben az alapelvnek egyetlen államra való alkalmazását is tanulmányozni, erre azonban más helyen kerül majd sor.

Ami azt illeti, nem új ötlet, hogy egy konföderáció meg-

szüntetheti a széthúzást és megteremtheti az államok belső nyugalmát, valamint külpolitikai erejét és biztonságát. Több országban és nem egy korszakban valósult meg ez az ötlet a gyakorlatban, s a politikai témákkal foglalkozó legsikeresebb szerzők is kitűnőnek tartották. A javasolt TERV ellenzői igen buzgón idézgették és terjesztették Montesquieu-nek azt a megállapítását, hogy egy köztársasági kormányzatnak viszonylag kis államterületre van szüksége.* Az idézgetőknek azonban a jelek szerint elkerülte a figyelmét a nagy franciának könyve egy másik részében olvasható észrevétele, továbbá figyelmen kívül hagyják az általuk oly készségesen helyeselt alapelv következményeit.

Amikor ugyanis Montesquieu kis területű államot javasol a köztársaságnak, a mi államainkénál jóval kisebb kiterjedésű területekre gondolt. Sem Virginia, sem Massachusetts vagy Pennsylvania, New York, Észak-Karolina vagy Georgia nem hasonlítható a modellekhez, amelyeket Montesquieu vett alapul érveléséhez, és amelyekre ráillik a leírása. Ha tehát ebben a vonatkozásban Montesquieu eszméit fogadjuk el az igazság kritériumának, a következő alternatívával találjuk magunkat szemben: vagy azonnal a monarchia karjaiba menekülünk, vagy pedig acsarkodó, zűrzavaros kis közösségek végeláthatatlan sorává szaggatjuk szét magunkat, a szüntelen széthúzás gyűlöletes bölcsői és egyetemes szánalom vagy megvetés nyomorúságos tárgyai leszünk. Néhány szerző az ellentáborból a jelek szerint tudatára ébredt a dilemmának, sőt volt bátorsága azt pedzeni, hogy kívánatos lenne a nagyobb államok részekre osztása. Az ilyen elvakult politika, az ilyen kétségbeesett kibúvó – csip-csup hivatalok megsokszorozódásával – talán kecsegtető az olyan embereknek, akiknek nincs meg a képzettségük hozzá, hogy befolyásuk túlterjedjen a személyi intrikák szűk körén, de nem mozdítaná elő Amerika népének nagyságát vagy boldogulását.

Mint már említettem, magát az alapelvet más helyen tanul-

mányozzuk majd; itt elég arra a megjegyzésre szorítkozni, hogy a szerző szerint, akit oly nagy nyomatékkal idéztek ezzel kapcsolatban, csupán arra lenne szükség, hogy csökkentsék az unió tekintélyesebb TAGÁLLAMAINAK NAGYSÁGÁT, de az illető szerző korántsem emelné fel szavát az ellen, hogy ezek a tagállamok egy konföderációs kormányzat fennhatósága alatt tömörüljenek. Márpedig ez az igazi kérdés, amelynek megvitatása jelenleg érdekel bennünket.

Montesquieu gondolatai annyira nem ellentétesek az államok általános uniójával, hogy kifejezetten azt mondja: a KONFÖDERÁCIÓS KÖZTÁRSASÁG jó megoldás a népi kormányzat hatókörének tágítására, továbbá a monarchia és a köztársasági rendszer előnyeinek összeegyeztetésére.

„Nagyon lehetséges – mondja –,[1] hogy az emberek végül is kénytelenek volnának mindenkor *monarchiában* élni, ha nem gondoltak volna ki olyan alkotmányformát, amelyben megvan a köztársasági kormányzat minden belső jó oldala és a monarchiának minden külső hatalma. A SZÖVETSÉGI KÖZTÁRSASÁGRA gondolok.

Ez a kormányforma olyan megállapodáson alapul, amellyel több politikai alakulat hozzájárul ahhoz, hogy egy általuk alkotandó nagyobb állam tagja legyen. Ez nem más, mint egy új társadalmat létrehozó társadalmak társulása, amely hozzájuk csatlakozó új társak által tovább növekedhetik.

Az efféle köztársaság, amellett, hogy képes ellenállni a külső erőnek, befelé is meg tudja őrizni nagyságát anélkül, hogy megromlanék: az ilyen társulási forma minden bajnak elejét veszi.

Ha valaki bitorolni akarná a hatalmat, annak aligha volna tekintélye mindegyik szövetségi államban. Ha az egyikben túlságos hatalomra tenne szert, ezzel felriasztaná a többieket. Ha az állam egyik részét hatalma alá hajtaná, a szabadnak

[1] *A törvények szelleméről.* I. kötet, IX. könyv, 1. fejezet. (Publius)

maradt rész a leigázott részek független erőivel együtt ellen tudna neki állni és legyőzhetné, mielőtt még végleg megvetette volna a lábát.

Ha valamelyik szövetséges tag országában lázadás törne ki, a többiek lecsillapíthatják. Ha valahol visszaélések ütik fel fejüket, az egészséges részek helyre tudják igazítani azokat. Az ilyen állam egyik része elpusztulhat anélkül, hogy a másik része is elpusztulna; a szövetség feloszolhat és a szövetséges államok mégis megtarthatják szuverenitásukat.

Kis köztársaságokból összeállítva, az ilyen állam élvezheti minden egyes tagjának jó belső kormányzatát; kifelé pedig az egyesülés erejénél fogva a nagy monarchiák minden előnyével bír."[1]

Helyesnek találtam hosszan idézni ezeket a döntően fontos részeket, mivel igen világosan foglalják össze az unió mellett szóló fő érveket, és feltétlenül eloszlatják a hamis benyomásokat, amelyeket – legalábbis némelyek számítása szerint – a mű más részeinek helytelen alkalmazása esetleg előidézhet. Ugyanakkor szorosan kapcsolódnak a jelen értekezés közelebbi céljához, vagyis annak megvilágításához, hogy az unió mennyire alkalmas a belső zűrzavar és a lázongás elfojtására.

Fölmerült egy inkább finom, mint szabatos megkülönböztetés az államok *konföderációja* és *egyesülése* között. Az előbbinek eszerint az a leglényegesebb tulajdonsága, hogy fennhatóságát tagjaira mint közösségekre korlátozza, és nem terjeszti ki az őket alkotó egyedekre. Elhangzott, hogy az országgyűlés ne törődjék a belső igazgatás ügyeivel. Hangsúlyozták azt is, hogy a konföderációs kormányzat egyik fő jellemzője a tagok teljes szavazati jogegyenlősége. Mindezek az állásfoglalások lényegében önkényesek; nem támaszthatók alá sem elvileg, sem pedig precedensekkel. Előfordult, hogy az ilyen kormányzatok általában olyan módszerekkel dolgoz-

[1] Sebestyén Pál fordítása.

tak, amelyek az említett megkülönböztetés szerint természetükből fakadnak; legtöbbjük gyakorlata azonban széles körben mutat kivételeket, ami – ha a példákból következtetni lehet – azt bizonyítja, hogy abszolút szabály nincs ezen a téren. E vizsgálódások során világosan ki fog derülni, hogy amikor az említett alapelv érvényesült, helyrehozhatatlan zűrzavart és dőreséget eredményezett a kormányzatban.

A *konföderációs köztársaság* legjobb meghatározása alighanem egyszerűen ez: „társadalmak társulása", avagy két vagy több állam egyesítése egyetlen államszervezetbe. A szövetségi hatalom kiterjedése, közelebbi meghatározása, céljai – tetszés szerintiek. Amíg a tagállamok különálló szerveit nem szűntetik meg, amíg az ilyen testületek – a helyi céloknak megfelelő alkotmányos szükségszerűségből – fennmaradnak (jóllehet az unió általános, átfogó hatalmának való teljes alárendeltségben), addig az említett konföderációs köztársaság, elméletben és gyakorlatban: államok szövetsége, vagyis konföderáció. A javasolt alkotmány egyáltalán nem jár az állami kormányzatok megszüntetésével, sőt: ezeket a kormányzatokat a nemzeti szuverenitás alkotórészeivé avatja, mivel közvetlen képviseletet engedélyez számukra a szenátusban, és a szuverén hatalom bizonyos kizárólagos és igen jelentős alkotóelemeit meghagyja a birtokukban. Márpedig ez teljességgel megfelel a föderatív kormányzat eszméjének, a kifejezés valamennyi ésszerű értelmében.

A lükiai konföderációban, amely huszonhárom VÁROSBÓL vagy köztársaságból állt, a legnagyobb városoknak vagy köztársaságoknak *három* szavazatuk volt a KÖZÖS TANÁCSBAN, a középnagyságúaknak *kettő,* a legkisebbeknek pedig *egy.* Az említett VÁROSOKBAN a KÖZÖS TANÁCS nevezte ki a bírákat és a közigazgatási tisztviselőket. Ez mindenképpen a legkényesebb fajta beavatkozás volt belső igazgatásukba, hiszen ha van valami, ami csakis a helyi szervek hatáskörébe látszik tartozni, a saját tisztviselőik kinevezése bizonyára az. S mégis,

Montesquieu azt mondja erről: „Ha példát kellene felhozni egy szép szövetségi köztársaságra, én a lükiai köztársaságot választanám."* Látjuk tehát, hogy az oly nagy nyomatékkal hangsúlyozott megkülönböztetések nem szerepeltek a magánjog eme felvilágosult tudósának megfontolásai közt, így aztán arra a következtetésre jutunk, hogy az ilyen distinkciók egy téves elmélet újmódi finomításai.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 10. SZ.: MADISON

1787. november 22.

New York állam népéhez

A jól fölépített unió számos várható előnye közül egyiket sem érdemesebb alaposan kifejteni, mint azt, hogy kész letörni és féken tartani a pártütést. A népi kormányzat sorsa és jó híre sosem aggasztja jobban híveit, mint amikor látják, hogy ez a veszedelmes bűn milyen könnyen felüti benne a fejét. Nagyra becsülnek tehát minden olyan elképzelést, amely – anélkül, hogy csorbítaná az alapelveket, amelyekhez ragaszkodnak – megfelelően orvosolni képes ezt a bajt. A közületekben elharapódzó labilitás, igazságtalanság és zűrzavar valóban mind olyan halálos betegség, amely már jó néhány népi kormányzatot tönkretett, és továbbra is kedvenc és gyümölcsöző témája a szabadság ellenségeinek, belőle merítik legtetszetősebb szónoklataik anyagát. Az értékes javításokat, amelyekkel az amerikai alkotmányok tökéletesítették az ókori és újkori népi kormányzati mintákat, persze nem lehet eléggé csodálni; de megengedhetetlen elfogultság volna azt állítani, hogy e javítások oly eredményesen küszöbölték ki a veszélyeket, mint amennyire óhajtottuk és elvártuk. Mindenfelől azt a panaszt hallani legmegfontoltabb és legerényesebb polgárainktól, akik

egyaránt hívei a köz- és a magánélet tisztességének, a köz és az egyén szabadságának, hogy kormányaink túlságosan ingatagok; hogy a vetélkedő pártok küzdelmei közepette feledésbe merül a közjó; s hogy az intézkedésekben túlságosan gyakran érvényesül az igazságosság szabályaival ellentétben és a kisebbség jogaival szemben az elfogult és hatalmaskodó többség erőfölénye. Bármennyire szeretnők is, ha ezek a kifogások alaptalanok volnának, a jól ismert tények nem engedik tagadni, hogy van bennük igazság. Ha őszintén mérlegeljük a helyzetünket, látnunk kell, hogy nem egy bennünket sújtó bajt tévesen tulajdonítottunk kormányzatunk működésének, de rá kell eszmélnünk arra is, hogy más, gyakran felhozott okok sem adnak kielégítő magyarázatot legsúlyosabb gondjaink némelyikére; s különösen nem a közéleti kötelezettségeinkkel kapcsolatos, kétségkívül meglévő és egyre növekvő bizalmatlanságra és az egyéni, állampolgári jogokkal összefüggő riadalmakra, amelyekről országszerte, a kontinens egyik végétől a másikig beszélnek. Ezek, ha nem is teljességgel, de jórészt az ingatagságnak és jogtalanságnak tulajdoníthatók, amely a pártoskodás terjedése nyomán beszennyezte közigazgatásunkat.

Pártoskodáson azt értem, hogy bizonyos számú polgár – akár többségről, akár kisebbségről van szó –, akiket valamilyen közös érzelem, indulat vagy érdek egyesít és ösztönöz a cselekvésre, összefog más polgárok jogai vagy a közösség állandó és általános érdekei ellen.

A pártoskodás orvoslásának kétféle módja van. Az egyik: megszüntetni az okait. A másik: úrrá lenni a hatásain.

Az okok megszüntetésének ismét két módja van. Az egyik: megszüntetni a szabadságot, amely nélkül pártoskodás nem létezhetik. A másik: úgy intézi a dolgokat, hogy mindegyik polgárnak azonos nézetei, érzelmei és érdekei legyenek.

Az első gyógymódról bízvást el lehet mondani, hogy rosszabb, mint maga a betegség. A pártoskodásnak a szabadság

az, ami a tűznek a levegő – levegő nélkül a tűz azonnal kialszik. De nem kisebb ostobaság lenne a politikai élethez nélkülözhetetlen szabadságot eltörölni csak azért, mert lehetővé teszi a pártoskodást, mint a biológiai élethez nélkülözhetetlen levegő megsemmisítését kívánni csak azért, mert lehetővé teszi a tűz pusztító működését.

A második gyógymód éppoly keresztülvihetetlen, mint amilyen ostoba az első. Amíg csak esendő lesz az emberi ész – és ameddig az embernek meglesz a lehetősége, hogy annak alapján cselekedjék –, addig egymástól eltérő vélemények fognak kialakulni. Mindaddig, amíg összefüggés áll fenn az emberi ész és az emberi önzés között, az ember nézetei és érzelmei kölcsönösen hatni fognak egymásra, és az előbbihez óhatatlanul hozzátapad az utóbbi. Az emberi képességek különbözősége, amelyből a tulajdonjog származik, leküzdhetetlen akadálya az érdekek egyöntetűségének. Ezeknek a képességeknek a védelme a kormányzat első számú célja. A tulajdonszerzés eltérő és egyenlőtlen képességeiből közvetlenül adódik az eltérő mértékű és fajtájú tulajdon birtoklása; s e tényezőknek az egyes tulajdonosok érzelmeire és nézeteire gyakorolt hatásából adódik a társadalom megoszlása különböző érdekek és pártok szerint.

A pártoskodás rejtett okai tehát bele vannak plántálva az emberi természetbe, és azt látjuk, hogy a polgári társadalom eltérő körülményeinek megfelelően különböző intenzitással, de mindenütt működésbe jönnek. A vallásról, a kormányzati rendszerről és sok egyéb elméleti és gyakorlati dologról alkotott különféle heves nézetek, a kötődés hírnévért és hatalomért elszántan versengő különféle vezetőkhöz vagy sorsukkal az emberi szenvedélyeket másképpen mozgósító személyiségekhez – mindez pártokra, csoportokra osztja az emberiséget, kölcsönösen ellenségeskedő indulatokat szít az emberekben, és sokkal inkább ösztönzi őket egymás zaklatására és elnyomására, mint a közös előnyökért küzdő együttműködésre.

Oly igen hajlamos az emberiség a kölcsönös ellenségeskedésre, hogy ahol nem kínálkozik alapos alkalom, ott a legkomolytalanabb, legképtelenebb megkülönböztetések is elegendőnek bizonyulnak barátságtalan érzelmek szítására és a leghevesebb összetűzések kirobbantására. A pártoskodás leggyakoribb és legtartósabb forrása azonban a tulajdon különböző és egyenlőtlen elosztása. A társadalomban mindig is ellentétes érdekei voltak a tulajdonosoknak és a tulajdonnélkülieknek. Hasonló érdekkülönbségek választják el a hitelezőket az adósoktól. Földbirtokos, gyáripari, kereskedői, pénzügyi és egyéb, kisebb súlyú érdekcsoportok szükségszerű velejárói a civilizált országoknak, és a nemzeteket különböző társadalmi osztályokra tagolják, amelyeket eltérő érzelmek és nézetek mozgatnak. A modern törvényhozás fő feladata e különféle és egymásba ütköző érdekek szabályozása; ennek következtében a kormányzatok mindennapi működésének velejárója a pártosság, a pártoskodás szelleme is.

Senki sem lehet bíró a saját perében, mivel érdekei bizonyára nem engednék, hogy elfogulatlanul ítéljen; meglehet, még becstelenségre is ragadtatnák. Hasonló, sőt még nyomósabb okból semmilyen testület nem alkalmas rá, hogy egyszerre legyen bíró és peres fél; márpedig mi a törvényhozás legfontosabb aktusainak zöme, ha nem jogi döntés, nem egyes személyek jogaira, hanem állampolgárok nagy csoportjainak jogaira vonatkozólag; és mik a különféle rendű törvényhozók, ha nem ügyvédek és peres ügyfelek a döntésükre bízott ügyekben? Tegyük fel, hogy a magánadósságokról van előterjesztve törvényjavaslat. Az egyik oldalon a hitelezők, a másikon az adósok állnak. Az igazságnak kellene egyensúlyozni közöttük, ámde a szemben álló peres felek maguk a bírák, ez nem is lehet másképpen; és bizonyára a létszámban erősebb fél, vagyis a legerősebb érdekcsoport fog győzni. Támogassuk a hazai ipart? És milyen mértékben? Korlátozzuk-e ennek érdekében a külföldi ipar termékeinek behozatalát? Olyan

kérdések ezek, amelyeket másképpen ítél meg a birtokos osztály, mint a gyáriparosok osztálya, de valószínű, hogy egyikük sem kizárólag az igazságosság és a közjó szempontjai alapján fog dönteni. A különféle tulajdonok megadóztatásában a legszigorúbb pártatlanságnak kellene érvényesülnie, de talán nincs még egy olyan törvényhozási aktus, amelyben a túlsúlyban lévő pártnak vagy csoportnak több alkalma – és nagyobb kísértése – lenne az igazság követelményeinek lábbal tiprására. Minden fillért, amellyel túlterhelik a kisebbséget, a saját zsebük javára takarítanak meg.

Üres szólam, hogy felvilágosult államférfiak képesek egyeztetni a szemben álló érdekeket és a köz javának szolgálatába állítani valamennyit. A kormányrúdnál nem mindig felvilágosult államférfiak állnak. És nem minden esetben egyeztethetők az érdekek áttételes és hosszú távú meggondolások nélkül, amelyek azonban csak ritkán esnek nagyobb súllyal a latba, mint valamelyik fél azonnali – a másik érdekeit vagy a köz javát figyelmen kívül hagyó – érdekei.

Mindebből arra a következtetésre jutunk, hogy a pártoskodás *okait* nem lehet kiküszöbölni, s a nehézségek csak akkor mérsékelhetők, ha megtaláljuk az eszközöket, amelyek segítségével korlátok közé szoríthatjuk a *hatásait*.

Ha az érdekcsoport nem alkot többséget, megoldást kínál a köztársasági alapelv, amely lehetővé teszi, hogy a többség szabályszerű szavazással mérjen vereséget ártalmas nézeteire. Akadályozhatja a közigazgatás működését, felforgathatja a társadalmat, de nem gyakorolhatja – és nem álcázhatja – az erőszakot alkotmány formájában. Ha az érdekcsoport többségben van, a demokratikus kormányzat rendszere lehetővé teszi a számára, hogy mind a köz javát, mind pedig a mások jogait feláldozza szenvedélyei és érdekei oltárán. Vizsgálódásunknak éppen az a célja, hogy az ilyen veszedelmes érdekcsoportokkal szemben megvédjük a köz javát és az egyén jogait, s ugyanakkor megőrizzük a demokratikus kormányzat

szellemét és formáját. Hadd tegyem hozzá: csakis így menthető meg ez a kormányforma attól a gyalázattól, amelynek terhét oly hosszú ideig viselte, és csakis így ajánlható jó szívvel az emberiségnek megbecsülésre és elfogadásra.

Hogyan érhető el mármost ez a cél? Nyilvánvaló, hogy csupán két megoldás közül választhatunk. Vagy meg kell akadályozni, hogy egy többségben lévő csoportban egyidejűleg egyazon szenvedély vagy érdek váljék uralkodóvá, vagy pedig azt kell lehetetlenné tenni, hogy a többség, amelyben együtt jelentkezik az ilyen indulat vagy érdek, létszámánál és helyi körülményeinél fogva elnyomó praktikákat tudjon összehangolni és véghezvinni. Ha eltűrjük, hogy indíték és alkalom egymásra találjon, tudnunk kell, hogy sem az erkölcsi, sem a vallási motívumok fékező erejére nem számíthatunk. Az a tapasztalat, hogy hatástalanok az egyéni igazságtalansággal és erőszakkal szemben; minél többen vannak az egyének, annál inkább; vagyis a fékező erő annál kevesebb, minél nagyobb szükség lenne rá.

Ebből a szemszögből nézve megállapíthatjuk, hogy a tiszta demokrácia – amin olyan társadalmat értek, amelynek kevés állampolgára van, és ezek összegyűlnek, hogy személyesen gyakorolják a kormányzást – nem képes orvosolni a csoportérdekek okozta bajokat. Majdnem minden esetben közös érzelem vagy érdek mozgatja a többséget; az akadálytalan érintkezés és az összehangoltság a kormányzati forma velejárója; és semmi sem áll útjába annak, hogy a gyengébb csoportot vagy könnyen sebezhető személyt feláldozzák. Ezért aztán az ilyen demokráciák mindig is a zűrzavar és a torzsalkodás panorámáját nyújtották, mindig is összeegyeztethetetlenek voltak a személyi biztonsággal vagy a szilárd tulajdonjoggal, és általában éppoly rövid volt az élettartamuk, mint amilyen erőszakos a haláluk. Az ezt a kormányzati formát pártoló elméleti politikusok tévedtek, amikor azt gondolták, hogy ha tökéletesen egyenlősítik az emberek politikai jogait, ezzel

tökéletesen egyenlősítik a vagyonukat, a nézeteiket és az érzelmeiket is.

A köztársaság, vagyis a népképviseleten alapuló rendszer egészen más perspektívát kínál, s azzal a gyógymóddal kecsegtet, amelynek éppen a felfedezésére törekszünk. Vizsgáljuk meg, miben különbözik a tiszta demokráciától, s meg fogjuk érteni mind a gyógymód természetét, mind pedig azt, hogy mit nyerhetünk az unióval.

A két fő különbség a demokrácia és a köztársaság között: először, hogy az utóbbiban a kormányzást a nép megválasztotta csekély számú képviselőre bízzák; másodszor, hogy a köztársaság polgárainak létszáma és területének kiterjedése nagyobb lehet.

Az első különbség finomítja és fejleszti a közvéleményt, átszűrve egy olyan választott testület közegén, amelynek bölcsessége a lehető legjobban ítéli meg az ország valódi érdekeit, és amelynek hazafisága és igazságszeretete szavatolja, hogy azok nem fognak áldozatul esni pillanatnyi és önös szempontoknak. Ilyen körülmények között az is előfordulhat, hogy a népképviselők ajkán megnyilatkozó közösségi hang jobban megfelel a közjónak, mint hogyha az erre a célra gyűlésbe hívott nép maga szólalna meg. De történhetik fordítva is. Pártoskodó hajlamú, provinciális előítéletektől vezérelt vagy rossz szándékú emberek esetleg intrikával, korrumpálással vagy más eszközökkel előbb megszerzik a kellő számú szavazatot – aztán a nép érdekei ellen cselekszenek. Mármost az a kérdés, hogy vajon a kis vagy nagy kiterjedésű köztársaság alkalmasabb-e a közjólét megbízható őrzőinek kiválasztására. Két nyilvánvaló megfontolás dönt az utóbbi változat mellett.

Először is: akármilyen kicsi a köztársaság, bizonyos számú képviselőre szükség van, csak így lehet ugyanis védekezni egynéhány összeszövetkezett ember ármánykodásai ellen; és bármily nagy a köztársaság, a képviselők száma nem léphet

túl egy bizonyos határt, mert csak ekként lehet kiküszöbölni a sokaság okozta zűrzavart. A képviselők száma egyik esetben sem arányos a választók számával, de viszonylagosan a kis köztársaságban a legnagyobb; ha tehát az alkalmas emberek aránya egy nagy köztársaságban nem kisebb, mint egy kicsiben, az előbbi esetben nagyobb a választék, s így nagyobb a jó választás valószínűsége.

Azután: minden egyes képviselőt nagyobb számú állampolgár választ meg a nagy, mint a kis köztársaságban; az érdemtelen jelölteknek tehát kisebb esélyük van azokra a mesterkedésekre, amelyek túlságosan gyakran döntik el a választási küzdelmeket; az emberek szabadabban adják a voksaikat, nagyobb tehát az esély, hogy azokra, akikben legvonzóbb az érdem, és akiknek a tekintélye a legszélesebb körű és a legmegalapozottabb.

Lássuk be viszont, hogy ebben az esetben is – mint a legtöbb ilyen esetben – van egy olyan átlag vagy középarányos, amelytől eltérni, akár erre, akár arra, hátrányos lehet. Ha túlságosan sok a választó, akkor a képviselő nehezebben tud megismerkedni a helyi körülményekkel és a kisebb érdekcsoportokkal; ha ellenben túlságosan kis számú választóval van dolga, akkor túlontúl kötődik hozzájuk, és kevésbé lesz alkalmas átfogóbb, nemzeti célok megértésére és megvalósítására. A szövetségi alkotmány szerencsés ötvözet ebből a szempontból: a nagy horderejű, közös érdekekkel a nemzeti törvényhozás foglalkozik, a helyi és részérdekekkel pedig az egyes államok törvényhozása.

A másik különbség: a köztársasági kormányzat hatóköre nagyobb számú polgárra és nagyobb területre terjed ki, mint a demokratikus kormányzatoké; s főként emiatt kisebb az esély a pártoskodásra és a klikkharcra az előbbiben, mint az utóbbiban. Minél kisebb a társadalom, annál kevesebb benne a párt- és a csoportérdek; s minél kevesebb a párt- és a csoportérdek, annál nagyobb az esély, hogy a többség ugyanabba a pártba

tömörül; s minél kisebb a többséget alkotó egyének száma és a tevékenységük hatóköre, annál könnyebben hangolhatják össze és vihetik véghez elnyomásra irányuló terveiket. A hatókör tágításával szélesebb a pártok és az érdekek skálája; kevésbé valószínű, hogy a többségnek közös indítéka lehet a többi polgár jogainak csorbítására; de ha van is ilyen közös indíték, azok, akiket sarkall, nehezebben ébrednek tudatára önnön erejüknek, nehezebben képesek egyetértésben cselekedni. Egyéb akadályok mellett ott, ahol igazságtalan vagy tisztességtelen célok tudatában cselekszenek, az egymás közti érintkezést mindig gátolja a bizalmatlanság, mégpedig a szükséges közreműködők számának arányában.

Mindebből világos: ahogyan a köztársaság eredményesebben képes elhárítani a pártoskodás következményeit, mint a demokrácia, úgy egy nagyobb köztársaság hatékonyabb ezen a téren, mint egy kisebb, és az unió hatékonyabb, mint az uniót alkotó egyes államok. Vajon azért van ez így, mert a képviselettel megbízott embereket erényes szemléletük és felvilágosult nézeteik a provinciális előítéletek és a törvényszegő fondorlatok fölébe emelik? Nem kétséges, hogy az unió képviselő-testületében valószínűleg meglesznek ezek az adottságok. Vagy talán az volna az ok, hogy a pártok nagyobb száma nagyobb biztonságot ad, és egyetlen párt sem nőhet a többi fölé és nem nyomhatja el őket? Nos, amennyivel több párt létezik az unióban, annál nagyobb az ilyenfajta biztonság. Vagy pedig – s ezzel zárjuk a lehetséges okok sorát – a nagyobb egységekben nagyobb akadályok tornyosulnak annak útjába, hogy egy igazságtalan és önző többség a titkos kívánságait összehangolja és valóra váltsa? Ebben a tekintetben is az unió méretei kínálják a legkézzelfoghatóbb előnyt.

A pártütő vezetők befolyása szíthatja ugyan a tüzet a saját államaikban, de nem képes gyújtogatásra a többi állam területén; valamelyik vallási szekta politikai csoporttá fajulhat a konföderáció egyik részén, de a konföderációszerte elszórt,

különféle szekták biztosítékul szolgálnak az országos testületeknek minden effajta veszély ellen; a papírpénzmánia,* az adósságok eltörlésének és a tulajdon, a vagyon, a birtok egyenlősítésének követelése vagy más efféle tisztességtelen és gonosz terv kevésbé tudja behálózni az egész uniót, mint egy-egy tagállamát, ugyanúgy, ahogy az ilyen betegség jobban megfertőzhet egy-egy megyét vagy körzetet, mint egy egész államot.

Az unió kiterjedésében és megfelelő szerkezetében tehát republikánus gyógymódot találunk a republikánus kormányzatot leginkább sújtó betegségekre. És amennyire örülünk és büszkék vagyunk republikánusokként, annyira szívügyünknek kell tekintenünk, hogy a föderalista szellemiséget és szervezetet tápláljuk és támogassuk.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 11. SZ.: HAMILTON

1787. november 24.

New York állam népéhez

Az unió jelentősége kereskedelmi szempontból egyike azoknak a kérdéseknek, amelyekkel kapcsolatban a legkevesebb a nézeteltérés. Ebben a tekintetben legáltalánosabb az egyetértés azok között, akik valamennyire is ismerik a témát. Ez egyaránt vonatkozik a külföldi országokkal folytatott és az egymás közötti kereskedelmi érintkezésünkre.

Számos jele van annak, hogy az Amerika kereskedőit jellemző vállalkozó kedv kényelmetlen érzéseket keltett Európa nem egy tengeri hatalmában. Úgy látszik, szorongással tölti el őket túlságosan fontos szerepünk a szállítóiparban, amely hajózásuk oszlopa és tengeri hatalmuk alapja. Közülük azok, amelyeknek gyarmataik vannak Amerikában, gyötrelmes izgalommal várják, vajon mire lesz képes a mi országunk. Előre

látják a veszedelmeket, amelyek amerikai birtokaikat fenyegetik azoknak a szövetségi államoknak a részéről, amelyekben megvannak a képességek és az eszközök egy erős tengerészet megteremtésére. Az ilyenfajta benyomások természetesen arra ösztönzik az említett tengeri hatalmakat, hogy éket verjenek közénk, és hogy lehetőleg meghiúsítsák, hogy AKTÍV KERESKEDELMET folytassunk a saját lobogónk alatt. Ez hármas célnak felelne meg: megakadályozná beavatkozásunkat a hajózásukba; kisajátítaná a mi kereskedelmünk profitját; és lenyesegetné a szárnyakat, amelyekkel veszedelmes magasságokba emelkedhetnénk. Ha az óvatosság nem gátolna bennünket a részletezésben, nem lenne nehéz e politika gyakorlati keresztülvitelét egészen az egyes kormányok minisztereiig nyomon követni.

Ha egységünk nem bomlik meg, akkor különféle módokon ellene szegülhetünk ennek a jólétünket fenyegető politikának. Az államainkra egyidejűleg kiterjesztendő tiltó rendelkezésekkel arra kényszeríthetjük a külföldi országokat, hogy egymásra licitáljanak a piacainkon megszerezhető kiváltságokért. Azok, akik fel tudják mérni, milyen fontos egy hárommilliós piac bármelyik ipari országnak, nem fogják képtelennek minősíteni ezt az állítást; kivált, hogy az említett piac lakossága gyorsan növekszik, nagyrészt mezőgazdasággal foglalkozik, és ez a helyi viszonyok következtében vélhetőleg így is marad. És milyen óriási különbség egy ilyen ország kereskedelme és hajózása szempontjából, ha a saját hajóit használja szállításra, vagy pedig ha termékeit és az ellentételeket Amerikába és Amerikából más ország hajói viszik és hozzák! Tegyük fel például, hogy olyan kormányunk van Amerikában, amelynek módjában áll valamennyi kikötőnkből kizárni Nagy-Britanniát (amellyel jelenleg nincs kereskedelmi szerződésünk); vajon mi lenne egy ilyen lépés hatása a brit politikára? Vajon nem adna-e módot arra, hogy a siker igen nagy reményével tárgyalhatnánk meg: miként juthatunk a

legértékesebb és legátfogóbb kiváltságokhoz az említett királyság birtokain? Amikor más alkalmakkor felvetődtek e kérdések, a válasz tetszetős volt, de korántsem alapos és kielégítő. A mi tilalmaink, mondották, nem hoznának változást a brit kereskedelem rendszerében, mivel kereskedelmét holland közvetítéssel folytathatná velünk; a hollandok lennének a piacunk ellátásához szükséges áruk vevői és számvivői. De vajon nem látná-e ennek kárát a brit hajózás, mivel elveszti azt a fontos előnyt, hogy maga szállítja az áruit? Vajon nem a hollandok fölöznék-e le a haszon nagy részét, ügyködésük és kockázatvállalásuk jutalmaként? Vajon a szállítmányozás puszta ténye nem jár-e tetemes haszoncsökkenéssel? Vajon az ilyen körülményes kereskedés nem könnyíti-e meg más országok versenyhelyzetét azzal, hogy a brit árucikkek árai emelkednek az amerikai piacokon, és a brit kereskedelem e jelentős ágazatának igazgatása más kezekbe kerül?

Ezeknek a kérdéseknek az alapos megfontolása igazolja azt a véleményt, hogy a valóságos hátrányok, amelyek Nagy-Britanniát a helyzet ilyetén alakulása következtében érnék, kiegészülve azzal, hogy a nemzet jelentős része elfogult az amerikai kereskedelem javára, továbbá a nyugat-indiai szigetvilág sürgető igényeivel, lazulást idéznének elő Nagy-Britannia jelenlegi rendszerében, s mi is élvezhetnénk kiváltságokat az említett szigetvilág piacain és másutt, márpedig ebből kereskedelmünk tekintélyes hasznot húzna. Ha ezt a csatát megnyerjük a brit kormányzattal szemben – az ellentétel persze bizonyos kivételezettség és mentesség a mi piacainkon –, akkor változás állna be más országok magatartásában is, nem akarhatják ugyanis, hogy kiszoruljanak a velünk folytatott kereskedelemből.

További eszközzel befolyásolhatnók az európai országok velünk szemben tanúsított magatartását, ha szövetségi flottát létesítenénk. Nem kétséges: ha az unió fennmarad, mégpedig jól működő kormányzattal, akkor a nem túlságosan távoli

jövőben módunkban állna haditengerészetet létrehozni, amely – még ha nem vetekedhetnék is a tengeri nagyhatalmakéival – nem elhanyagolható súllyal esnék a latba a két egymással versengő hatalom egyike vagy másika mellett.* Ez különösen a nyugat-indiai szigetvilágban folytatott hadműveletekre lenne érvényes. Ha alkalmas időpontban néhány sorhajót küldenénk az egyik vagy a másik fél erősítésére, ez sok esetben eldöntené egy-egy hadjárat sorsát, s ilyenkor igen fontos érdekek forognak kockán. Kiemelkedően jó a pozíciónk ebben a tekintetben. Ha ehhez még hozzáadjuk, hogy a nyugat-indiai hadviselő feleknek mennyire kapóra jönnének az országunkból származó szállítmányok, nem nehéz belátni, hogy e kedvező helyzet révén eredményesen tudnánk alkudozni kereskedelmi kiváltságokért. Nemcsak barátságunknak kérhetnénk meg az árát, hanem még a semlegességünknek is. Ha szilárdan kitartunk az unió mellett, rövid időn belül Európa döntőbírái lehetünk Amerikában, és érdekeinknek megfelelően alakíthatjuk az európai vetélkedések sorsát a világnak ezen a részén.

Ha viszont helyzetünk éppen az ellenkezője az imént vázolt, kívánatos pozíciónak, akkor a szemben álló felek kiegyezhetnek és így a semmibe vesznének a kecsegtető előnyök, amelyek a természet kegyei következtében karnyújtásnyira kerültek hozzánk. Ha államunk jelentéktelen, akkor kereskedelmünk zsákmányává lehet az egymással háborúzó nemzetek önkényes beavatkozásainak; mivel nincs tőlünk félnivalójuk, skrupulus vagy lelkifurdalás nélkül elégítenék ki szükségleteiket a mi tulajdonunk megdézsmálásával, ahányszor csak a kezük ügyébe kerül. A semlegesség jogait csak akkor tartják tiszteletben, ha megfelelő hatalom védi őket. A megvetésre méltón gyönge nemzetnek még az a kiváltság sem adatik meg, hogy semleges lehessen.

Erélyes nemzeti kormányzat vezetésével az ország közös érdekek szolgálatába állított hatalma és erőforrásai meghiúsítanának minden olyan szervezkedést, amellyel az irigy Európa

korlátozni akarná növekedésünket. Még az indítékai is hiányoznának az efféle szervezkedésnek, mivel mindenki látná, hogy eleve kudarcra van ítélve. Az aktív kereskedelem, a fejlett hajózás, a virágzó tengerészet erkölcsi és fizikai szükségszerűségből fakadna, és eredményesen szállhatnánk szembe kisszerű politikusok kisszerű mesterkedéseivel, amelyekkel a természet ellenállhatatlan és rendíthetetlen folyamatait igyekeznek irányítani vagy megváltoztatni.

De ha egységünk felbomlik, akkor létrejöhetnek és sikeresen folyhatnak az ilyen szervezkedések. A tengerésznemzetek, kiaknázva általános tehetetlenségünket, megszabhatnák politikai létünk feltételeit, és mivel közös érdekük, hogy szállítóink legyenek – és még inkább közös érdekük annak megakadályozása, hogy mi legyünk az ő szállítóik –, minden valószínűség szerint összefognának hajózásunk megzavarására, sőt, végső fokon, megsemmisítésére, és PASSZÍV KERESKEDELEM folytatására kárhoztatnának bennünket. Be kellene tehát érnünk az első árral, amit árucikkeinkért kínálnak, kereskedelmünk hasznát ellenségeink és üldözőink fölöznék le. A páratlan vállalkozókedv, amely az amerikai kereskedők és hajósok géniuszát jellemzi, és amely önmagában véve is a nemzeti vagyon kimeríthetetlen erőforrása, megbénulna és megsemmisülne; szegénység és gyalázat telepedne az országra, amely pedig bölcs magatartással a világ csodálatát és irigykedését vívhatná ki.

Amerika kereskedelmének olyan fontos jogok vannak a birtokában, amelyek voltaképpen az unió jogai. A halászatra gondolok, meg a nyugati tavak és a Mississippi hajózására. A konföderáció feloszlása kényes kérdéseket vetne fel e jogok jövője tekintetében, s e kérdéseket minden bizonnyal a hátrányunkra oldanák meg a nagyon is érdekelt erősebb partnerek. Ami Spanyolország Mississippi-terveit illeti, ehhez nem is kell kommentár. A halászati jogainkban Franciaország és Nagy-Britannia érdekelt, és hajózásuk szempontjából rend-

kívüli jelentőséget tulajdonítanak a kérdésnek. Természetesen nem sokáig maradnának közömbösek azzal a nyilvánvalóan uralkodó szereppel szemben, amelyet a tapasztalat szerint ebben az igen értékes ágazatban betöltünk, és amelynek révén az említett országok piacain is olcsóbbak lehetünk. Mi sem természetesebb, mint hogy szívesen rekesztenék ki a veszedelmes konkurenciát.

Ez a kereskedelmi ágazat nem tekintendő valamiféle kiváltságnak. Különböző mértékben minden hajózó állam kiveheti belőle a részét, mégpedig előnyösen, és a kereskedelmi tőke növekedése esetén valószínűleg így is fog cselekedni. Általános erőforrásnak minősíthető máris ez a tevékenység mint a tengerészek és matrózok kiképző terepe, s idő múltán ez a szerep még növekedni fog, mivel sok államban egyre jobban el fogják sajátítani a hajózás alapelveit. Hadiflotta szervezéséhez ez nélkülözhetetlen.

A FLOTTA, a hajóhad: nagy nemzeti cél, és megszervezéséhez az unió különféle módokon fog hozzájárulni. Minden intézmény a megalakítására és támogatására összpontosított anyagi eszközök arányában fejlődik és virágzik. Az Egyesült Államok hajóhada minden erőforrást igénybe vehetne, sokkal hamarabb megvalósítható cél tehát, mint akármelyik állam vagy részleges konföderáció hadiflottája, amely csupán részleges erőforrásokra tarthatna igényt. A dolog úgy áll, hogy a konföderációs Amerika különféle részeinek megvannak a sajátos előnyei ennek a fontos intézménynek a megszervezése szempontjából. A délebbre fekvő szövetségi államok jelentős mértékben birtokolnak a hajóépítéshez szükséges némely kelléket, mint amilyen például a kátrány, a szurok, a terpentin. Szilárdabb és tartósabb a fa is, amelyet a hajóépítéshez szállítani képesek. Így aztán a főként déli faanyagból megépített hajók tartós volta nagy súllyal eshet a latba akár a flotta ereje, akár a nemzetgazdaság szempontjából. Néhány déli és némelyik központi fekvésű szövetségi állam a többinél nagyobb

mennyiségű és jobb minőségű vasat szállíthat. A tengerészeket elsősorban északról kell toborozni. Nem szorul bővebb magyarázatra, hogy mennyire szükséges a külkereskedelem vagy a tengeri kereskedelem védelméhez a hadiflotta, valamint az sem, hogy az említett kereskedelmi ágazat hasznossága mily nagy mértékben járul hozzá a hajóhad fejlődéséhez. A kedvező kölcsönhatások révén az egyik fejlődése elősegíti a másikét.

A szövetségi államok közötti korlátozásmentes érintkezés mindegyik fél kereskedelmét fejleszti, mégpedig termékeik cseréjével, ami nemcsak a hazai szükségletek kielégítésére szolgál, hanem az exportot is elősegíti. A kereskedelem csatornáin mindenütt élénkül a forgalom, s az áruk szabad forgalma fokozza e mozgás intenzitását. A különféle államok termelésének változatossága bővíti a kereskedelmi vállalkozás lehetőségeit ezekben az államokban. Ha az egyik államnak a rossz termés vagy a föld terméketlensége miatt hiányosak a készletei, akkor a másik állam a segítségére siethet a maga készleteivel. Az exportra szánt termékek választéka éppúgy hozzájárul a külkereskedelem hatékonyságához, mint az értékük. Az ilyen tevékenység sokkal kedvezőbb feltételekkel folytatható, ha egy adott értékű árukészlet sokféle termékből áll, mintha ugyanolyan értékben kevesebb fajta termékből; ez a verseny körülményeiből és a piaci árak ingadozásából adódik. Bizonyos cikkek iránt bizonyos időszakokban nagy a kereslet, más időszakokban ugyanezek a cikkek eladhatatlanok; de az árucikkek nagy választéka esetén aligha történhet meg, hogy valamennyi árucikk ugyanabban az időszakban bizonyul eladhatatlannak; a nagy választék következtében kevesebb a fennakadás vagy a stagnálás a kereskedők tevékenységében. Az a kereskedő, aki gondolkozik, hamar beláthatja, mennyire helytállóak e megjegyzések, és igazolhatja, hogy az Egyesült Államok kereskedelmi mérlege sokkal kedvezőbben alakulhat, mint a tizenhárom államé unió nélkül vagy részleges uniókkal.

Azt mondhatná erre valaki, hogy akár egyesülnek az államok, akár nem, szoros kereskedelmi érintkezés alakulhat ki közöttük, amelynek a végcélja ugyanaz. De ezt az érintkezést gátolná, meg-megszakítaná és beszűkítené az a sokféle ok, amelyekről bőven esett már szó ezekben az értekezésekben. Csakis a kormányzati egység hozhatja meg a kereskedelmi és a politikai érdekazonosságot.

Vizsgálhatnánk ezt a témát más, izgalmas és érdekfeszítő szempontokból is. De ez túl messzire ragadna minket a jövendő régióiba, és olyan tárgyköröket érintene, amelyeknek a taglalása nem újságba való. Itt csak annyit jegyzek meg, hogy helyzetünk és érdekeink egyaránt azt a célt sürgetik, hogy Amerika csillaga emelkedjék. Politikailag és földrajzilag a világ négy részre osztható, s mindegyik résznek megvannak a maga sajátos érdekei. A többi három szerencsétlenségére Európa – fegyverrel és diplomáciával, erőszakkal és csalással – különböző mértékben uralma alá vetette mindnyájukat. Afrika, Ázsia, Amerika egymás után szenvedte meg Európa uralmát. Tartós fölénye arra biztatta Európát, hogy a világ úrnőjének szerepében tetszelegjen, s az emberiség többi részét úgy tekintse, mint amelyet az ő kizárólagos hasznára teremtettek. Mélyenszántó gondolkodásukért megcsodált bölcselők mondták ki kereken, hogy Európa lakosai testileg felsőbbrendűek, és komoly képpel állították, hogy Amerikában az élőlények, köztük az emberek, degenerálódnak; s hogy még a kutyák is felhagynak az ugatással, miután beszívták Amerika levegőjét.* Néhány körülmény túl hosszú ideig támasztotta alá Európának ezt az arrogáns beképzeltségét. A mi feladatunk, hogy helyreállítsuk az emberi faj becsületét, és mérsékletre tanítsuk az elbizakodott testvért. Az unió alkalmassá tesz rá. A szétválás viszont növelné diadala áldozatainak számát. Ne legyenek az amerikaiak az európai nagyság eszközei! Szoros és megbonthatatlan egységbe tömörülve működjék együtt a

tizenhárom állam egy nagy amerikai rendszer megteremtésében, amely felülkerekedik minden tengeren túli erőn vagy befolyáson, s amely diktálni tudja majd az Ó- és az Újvilág kapcsolatának feltételeit!

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 12. SZ.: HAMILTON

1787. november 27.

New York állam népéhez

Elég alaposan elemeztük már, milyen hatással van az unió az államok kereskedelmi fellendülésére. A jelen tanulmánynak az a témája, hogy az uniótól az államkincstár bevételeinek növekedése várható.

Ma már minden tájékozott államférfi vallja, hogy a virágzó kereskedelem a nemzeti vagyon leghasznosabb és legproduktívabb forrása; ennek megfelelően a kereskedelem az említett államférfiak politikai elképzeléseinek középpontjába került. Az élvezeti cikkek megsokszorozásával, a nemesfémek – az emberi mohóság és vállalkozás e kedvelt céljai – bevezetésének szorgalmazásával és forgalmának növelésével a kereskedelem élénkíti az ipar vérkeringését, növeli aktivitását és szélesíti skáláját. A szorgalmas kereskedő, a dolgos gazdálkodó, az igyekvő műszerész, a fáradhatatlan gyáros és a többi, minden rendű és rangú ember nagy várakozással és növekvő érdeklődéssel várja kemény munkájának e kellemetes jutalmát. A sokat hánytorgatott kérdést, hogy vajon a mezőgazdaság vagy a kereskedelem előbbre való-e, eldöntötte már a kétségbevonhatatlan tapasztalat; ez megszüntette az egykor oly éles versengést a két ágazat között, és – híveik nagy megelégedésére – bebizonyította, hogy a mezőgazdaság és a kereskedelem érdekei szorosan összefüggenek és összefonódtak.

Különféle országok adatai azt mutatják, hogy a kereskedelem fellendülésének arányában megnőtt a föld értéke. Hogyan is lehetne másképp? Hiszen a kereskedelem tágítja a föld termékeinek piacát, és ezzel további ösztönzést ad a földművesnek; a kereskedelem a legalkalmasabb eszköz az állam pénzforgalmának növelésére; a kereskedelem végeredményben minden néven nevezendő munka és iparkodás hűséges szolgálója; hogyan is ne növelné tehát annak az árunak az értékét, amely termékeny forrása ama dolgok nagy többségének, amelyekért az emberek fáradoznak? Megdöbbentő, hogy ennek az egyszerű igazságnak egyáltalán voltak cáfolói; egyike ez a jelenség a sok-sok bizonyítéknak, hogy a tájékozatlan gyanakvás vagy a túlzott elvontság és szőrszálhasogatás mennyire eltérítheti az embereket az ésszerűség és a meggyőződés legsimább ösvényeiről.

Egy-egy ország adófizetési képessége nagymértékben arányos a forgalomban lévő pénzmennyiséggel és a pénzforgás gyorsaságával. A kereskedelem, amely előmozdítja mindkét célt, szükségképpen megkönnyíti az adófizetést és azt, hogy kellő mennyiségű pénzkészlet kerüljön a kincstárba. A német császár örökletes birtokai között sok a termékeny, jól megművelt és sűrűn lakott terület, s jó részüknek kedvező és enyhe az éghajlata. E terület egyes részein találhatók Európa legjobb arany- és ezüstbányái. És mégis: a kereskedelem fellendülést hozó befolyása híján az említett egyeduralkodó bevétele igen mérsékelt. Nem egy alkalommal szorult más országok pénzügyi segítségére, hogy legfontosabb érdekeit megoltalmazhassa, és csupán saját erőforrásaira támaszkodva képtelen hosszú vagy folyamatos háborút viselni.

De nem ez az egyetlen figyelembe veendő szempont, amikor az unió és az állami bevétel összefüggéseit vizsgáljuk. Másfelől nézve még közvetlenebb és meghatározóbb az unió befolyása. Az ország állapotából, az emberek szokásaiból, a megtapasztalt körülményekből nyilvánvaló, hogy a közvetlen

adózásból lehetetlen tekintélyes bevételekre szert tenni. Hiába szaporították az adótörvények számát, hiába próbáltak ki új adószedési módszereket, egyöntetűen csalatkoztak reményeikben, és az államkincstárak üresek maradtak. A demokratikus kormányzat velejárója, a demokratikus közigazgatás, társulva a kereskedelem lanyhaságából és bénultságából adódó pénzhiánnyal, eddig minden átfogó adószedési kísérletet meghiúsított, és a törvényhozó testületek számára nyilvánvalóvá tette e törekvések hiábavalóságát.

A külföldi tapasztalatok ismerői mindezt nem találják meglepőnek. Olyan gazdag országban, mint Nagy-Britannia, ahol a nagyobb bőség folytán a közvetlen adózás rendszere nyilván sokkal elviselhetőbb, s ahol az erélyesebb kormányzat sokkal járhatóbbá teszi ezt az utat, mint Amerikában, az állami bevételek túlnyomó része közvetett adókból származik: illetékekből és fogyasztási adókból. Az utóbbi kategóriába tartoznak az importált árucikkekre kivetett vámok is.

Nyilvánvaló, hogy Amerikában az államkincstár még hosszú ideig főleg az ilyen bevételekre lesz utalva. Az ország nagy részén azonban szűk határok közé szorítandó a fogyasztási adó. A nép lelkülete nehezen viseli el a fogyasztási adókkal járó tolakodó kíváncsiságot és önkényeskedést. Másfelől viszont a farmerek zsebéből nehezen húzható ki az a kevéske pénz is, amit házadó és földadó címén kirónak rájuk. A személyi tulajdon pedig túlságosan törékeny és nehezen megfogható alap ahhoz, hogy más eszközökkel volna adóztatható, mint az úgyszólván láthatatlan fogyasztási adókkal.

Ha nem alaptalanok ezek a megjegyzések, akkor a körülményeknek, amelyek közt a leginkább jobbíthatjuk és bővíthetjük ezt az értékes erőforrást, a lehető legnagyobb mértékben alkalmazkodniuk kell politikai közérzetünkhöz. És nem kétséges, hogy e körülményeknek nem lehet más alapjuk, mint az általános egység, az unió. Ha az megfelelne a kereskedelem érdekeinek, akkor nyilvánvalóan növelné az ebből a forrásból

merítendő állami bevételeket. Ha hozzájárulna olyan szabályrendszer létrehozásához, amellyel a vámok egyszerűbben s eredményesebben gyűjthetők be, akkor nyilvánvalóan azt a célt is szolgálná, hogy a változatlan vámtételeket produktívabbá tegyék, és hogy a kormányzat úgy növelhesse a vámtételeket, hogy ezzel ne ártson a kereskedelemnek.

Államaink egymáshoz viszonyított helyzete, a földjeiket átszelő folyók és a partjaikat mosó tengeröblök száma, a minden irányú közlekedés nagy lehetőségei, a nyelvi és szokásokbeli rokonság, a megszokott érintkezési módok – mindez nagyon is megkönnyítené az egymás közötti illegális kereskedést, ami elkerülhetetlenné tenné egymás kereskedelmi előírásainak gyakori megszegését. A különálló államokat vagy konföderációkat a kölcsönös gyanakvás arra késztetné, hogy alacsony vámokkal tompítsák az ilyenfajta kereskedés kísértéseit. Kormányaink szemlélete még hosszú ideig nem tenné lehetővé az olyan szigorú óvintézkedéseket, mint amilyenekkel az európai országok őrzik a földjükre vezető útvonalakat szárazon és vízen, és amelyek egyébként ott sem bizonyulnak elégségesnek a mohóság, a haszonlesés és a pénzéhség kalandor mesterkedéseinek kivédésére.

Franciaországban úgynevezett őrjáratok egész hadseregét alkalmazzák, hogy érvényt szerezzenek a csempészkereskedelem leszerelésére irányuló pénzügyi előírásoknak. Monsieur Necker* ez őrjáratok számát több mint húszezerre becsüli. Bizonyítja ez, mily rendkívül nehéz meggátolni a csempészetet a fejlett szárazföldi közlekedéssel bíró országokban, és megvilágítja, milyen akadályokba ütköznék nálunk a vámok beszedése, ha a szövetség felbomlása körülbelül olyan helyzetbe hozná az államokat egymás viszonylatában, mint amilyenben Franciaország van a szomszédos országokkal. Egy szabad országban tűrhetetlen lenne az úgynevezett őrjáratok szükségképpen önkényes és az állampolgárokat zaklató fellépése.

Ha viszont egyetlen kormányzat van idehaza, amelynek hatásköre minden egyes államra kiterjed, akkor kereskedelmünk fő vonulatát illetően csak EGYETLEN övezet szorul védelemre: az ATLANTI PARTVIDÉK. Az egyenesen külföldről érkező, értékes rakományt ideszállító vízi járművek nemigen tennék ki magukat olyan bonyodalmaknak és veszedelmeknek, amilyenek az árunak a kikötőbe érkezés előtti kirakásával járnak. Tartaniuk kellene a part menti hajózással járó veszélyektől, de a felfedeztetéstől is, akár az úti célhoz érkezés előtt, akár utána. Átlagos éberséggel is meg lehetne akadályozni az állami bevételek csökkentésére irányuló minden jelentősebb illegális kísérletet. Néhány felfegyverzett hajó, megfelelően elhelyezve a kikötőink bejárata közelében, csekély ráfordítással is sikeres őre lehetne a törvénynek. A kormányzat érdeke mindenütt ugyanaz: gátat vetni a törvényszegésnek; így aztán az egyes államokban megtett intézkedések összehangolása erőteljesen érvényt szerezne a törvénynek. Az unió jóvoltából az az előnyünk is megmaradna, amelyet a természet kínál nekünk, és amelyet az államok elkülönülésével kiengednénk a kezünkből. Az Egyesült Államok messze van Európától, és tekintélyes távolságra minden más olyan övezettől, amellyel élénk kereskedelmi kapcsolatai lennének. A francia és a brit partok vagy szomszédos országok között néhány óra vagy egyetlen éjszaka alatt megtehető a távolság; ugyanez köztük és köztünk lehetetlen. Jelentős biztonsági tényező ez idegen országgal létrejöhető közvetlen csempészforgalom elhárításában; de a közvetett csempészet valamelyik amerikai államba egy másikon keresztül könnyű lenne és biztonságos. Akinek van ítélőképessége, könnyen beláthatja, mekkora a különbség a külföldről jövő közvetlen behozatal és egy szomszédos állam közvetítésével létrejövő, indirekt, idő és alkalom szerint apránként történő, a belföldi közlekedés előnyeit is kihasználó behozatal között.

Nyilvánvaló tehát, hogy egy nemzeti kormányzat kisebb

ráfordítással képes kivetni a behozatali vámokat, s összehasonlíthatatlanul eredményesebben, mint az egyes államok vagy a részleges konföderációk külön-külön. Azt hiszem, bízvást megállapíthatjuk, hogy az ilyen vámok átlaga mind ez ideig egyik államunkban sem haladja meg a három százalékot. Franciaországban ez az átlag, becslések szerint, körülbelül tizenöt százalék, Nagy-Britanniában pedig még ennél is több. A jelek szerint semmi akadálya, hogy nálunk a jelenlegi átlagnak legalább a háromszorosára emelkedjék. Szövetségi szabályozással csupán a tömény szeszes italok behozatali vámja jelentős többletbevételhez juttathatná az országot. Az ebbe az államba irányuló behozatalból ítélve az Egyesült Államok teljes importja négymillió gallonra tehető; gallononként egy shillinget számítva kétszázezer font jön ki. Az említett árucikk elviselné ezt a vámtételt; ha pedig a megvámolás következtében a fogyasztása csökkenne, a földművelés és általában a gazdaság jól járna, a társadalom erkölcse és egészsége pedig javulna. Nincs talán a nemzeti költekezésnek még egy olyan kirívó tétele, mint éppen a pálinkafélék.

Mi lesz, ha nem tudjuk teljes mértékben kiaknázni a szóban forgó erőforrás lehetőségeit? Bevételek nélkül nem létezhet sokáig egy ország. E fontos támasz híján kénytelen feladni függetlenségét, és belesüppedni egy tartomány szegényes státusába. Ez olyan szélsőség, amelybe egyetlen kormányzat sem egyezik bele önként. Bevételre tehát mindenképpen szükség van. Nálunk, Amerikában, ha a bevétel túlnyomó részét nem a kereskedelemből tudjuk megszerezni, akkor súlyos teher nehezedik a mezőgazdaságra. Mint már utaltam rá, a fogyasztási adók igazából nem nyerik meg eléggé a nép helyeslését ahhoz, hogy az országnak nagy hasznára lenne az adózásnak ez a formája; azokban az államokban pedig, ahol a lakosság majdnem kizárólag mezőgazdasági, nincs elég ilyenfajta adóztatásra alkalmas termék vagy árucikk, úgyhogy innen aligha lehet bőséges bevételre szert tenni. S mint már megjegyeztem, a

személyi tulajdon nehezen megfogható, úgyhogy jelentős adózásra csakis fogyasztási adókkal késztethető. Népes városokban csak találgatható a megfelelő mérték, ez pedig a lakosság zaklatásával jár, anélkül hogy az állam elégséges mértékben profitálna; e körön kívülre pedig nem ér el az adószedő keze, de még a tekintete sem. Mivel azonban az állam szükségletei így vagy úgy kielégítendők, az egyéb források elégtelensége miatt a közteher fő része szükségképpen a földbirtokosokra hárul. És mivel a kormányzat szükségletei csak akkor elégíthetők ki megfelelően, ha minden bevételi forrás a rendelkezésére áll, a közösség pénzügyei ilyen nehéz körülmények között nem hozhatók összhangba sem a közösség tekintélyével, sem pedig a biztonságával. Így tehát még csak azzal sem vigasztalhatjuk majd magunkat, hogy a földművelők értékes rétegének elnyomásáért a teli kincstár kárpótol. Ellenben köz- és magánnyomorúság szomorú egyetértésben fogja kárhoztatni ama tanácskozó testületek elvakultságát, amelyek az egység felbomlását előidézték.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 13. SZ.: HAMILTON

1787. november 28.

New York állam népéhez

Az állami bevétel témájával szorosan összefügg a gazdaság helyzete, indokolt tehát a megtárgyalása. Az egyik ágazatban megtakarított pénz haszonnal forgatható egy másikban, és így nem kell a szükséges pénzeket a polgárok zsebéből kihúzni. Ha az államok egyetlen kormányzat fennhatósága alatt egyesülnek, akkor csupán egyetlen országos civillistára van szükség; ha viszont több konföderációba csoportosulunk, akkor több civillistáról kell gondoskodni, és mindegyik konföderációnak ugyanannyi fő tevékenységi ágazata lenne, mint annak

a bizonyos egyetlen kormányzatnak. Tizenhárom, egymástól teljességgel elkülönült, szuverén állam legyen? Ennek a pazarláson alapuló és sok veszélyt hordozó elgondolásnak nem lehet sok híve. Az ország szétbomlasztására spekuláló emberek általában három konföderációt szeretnének: az elsőt a négy északi, a másodikat a négy középső, a harmadikat az öt déli állam alkotná. Háromnál több konföderációnak csekély a valószínűsége. A fenti hármas tagolódás esetében mindegyik konföderációnak nagyobb területe lenne, mint az egész brit királyságnak. Tájékozott ember nem hiheti, hogy egy-egy ilyen konföderáció ügyeit jól intézheti egy olyan kormányzat, amelynek szervei és intézményei kevésbé átfogóak, mint a Konvenció által javasolt kormányzatéi. Amikor az állam elér egy bizonyos kiterjedést, ugyanannyi kormányzati energiát és ugyanolyan közigazgatási formákat igényel, mint egy sokkal nagyobb egység. Ez nem mutatható ki pontosan, mivel nincs szabály, amelynek alapján felmérhető volna, mekkora polgári hatalom szükséges egy adott lélekszám elkormányzásához; ám ha elgondoljuk, hogy a brit szigetországban, amely körülbelül akkora, mint az említett három konföderáció közül egy, körülbelül nyolcmillió ember lakik, és ha megfontoljuk, hogy mekkora hatalmat igényel egy ilyen nagyságú társadalom szenvedélyeinek korlátok közé szorítása a közjó érdekében, akkor beláthatjuk: nincs okunk kétségbe vonni, hogy hasonló méretű hatalom elegendő e feladat ellátásához egy jóval nagyobb lélekszámú társadalomban is. A jól megszervezett és helyesen gyakorolt polgári hatalom igen nagy mértékben képes kiterjeszteni a befolyását, s bizonyos módon – alárendelt intézmények gondos elrendezése révén – képes reprodukálni önmagát egy hatalmas ország minden részében.

A feltevést, amely szerint minden egyes konföderáció, amelybe az államok valószínűleg szét lennének osztva, a javasoltnál nem kevésbé átfogó kormányzatot igényelne, igazolja egy másik feltevés. Ennek valószínűsége nagyobb, mint azé a

feltételezésé, hogy az általános uniónak a három konföderáció az alternatívája. Ha a különféle amerikai államokban uralkodó szokások és előítéletek kapcsán gondosan mérlegeljük a földrajzi és kereskedelmi tényezőket, arra a következtetésre jutunk, hogy az egység megbomlása esetén – természetes folyamatként – két kormányzat fennhatósága alatt fogunk tömörülni. Bízvást elvárható, hogy a négy keleti állam egyesülni fog – gondoljunk csak a nemzeti rokonszenvek és kapcsolatok összefüggéseire. New York állam, helyzeténél fogva, nem lesz olyan ostoba, hogy a maga fedezetlen, védtelen mivoltában szembeszálljon ennek a konföderációnak a túlsúlyával. Nyilvánvaló okokból csatlakozik hozzá. New Jersey túlságosan kicsi ahhoz, hogy a határállam szerepét betöltse e még hatalmasabb tömörüléssel szemben – s nem lenne akadálya a csatlakozásának. Még Pennsylvaniának is jó okai lennének az északi szövetségbe való belépésre. Igazán jó politikája a hajózására alapozott külkereskedelem, és ez összhangban van lakosainak véleményével és hajlandóságával is. Különféle okokból a délebbre fekvő államoknak nemigen áll érdekükben ösztönözni a hajózást. Olyan rendszert részesítenének előnyben, melynek keretében minden nemzet a maga termékeinek szállítója és egyszersmind vásárlója lenne. Pennsylvania valószínűleg nem kapcsolná érdekeit egy, a politikájával ily szöges ellentétben álló közösséghez. Mindenképpen határállam lévén, biztonsága érdekében a védtelenebb oldalával inkább a gyöngébb – a déli – hatalom felé fordulna, mint az erősebb – az északi – konföderáció felé. Ez adja ugyanis az egyetlen esélyt neki, hogy ne legyen Amerika FLANDRIÁJÁVÁ.* Bármit határoz is Pennsylvania, ha az északi konföderáció magában foglalja New Jerseyt, akkor New Jerseytől délre nemigen alakulhat egy konföderációnál több.

Mi sem nyilvánvalóbb, mint hogy tizenhárom állam inkább képes egy országos kormányzat támogatására, mint a tizenháromnak a fele, a harmada, avagy csupán egy töredéke vagy

hányada. Ez súlyos érv azzal a kifogással szemben, hogy a javasolt terv túlságosan költséges. Behatóbban megvizsgálva a dolgot, be fog bizonyosodni, hogy ez az ellenvetés minden szempontból téves feltevéseken alapul.

Ha az adminisztrációk megsokszorozódásán kívül számításba vesszük, hogy hány emberre van szükség a belföldi, konföderációközi forgalomban az illegális kereskedés kiküszöbölésére – márpedig az állami bevételek fenntartása végett ez elkerülhetetlen –, s ha ráadásul tekintetbe vesszük a katonai intézményeket, amelyeket az egyes államok acsarkodásai és konfliktusai tennének nélkülözhetetlenné, ráeszmélünk, hogy a szétválasztás mennyit ártana minden egyes rész gazdaságának éppúgy, mint nyugalmának, kereskedelmének, államkincstárának és szabadságának.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 14. SZ.: MADISON

1787. november 30.

New York állam népéhez

Láttuk, hogy az unióra szükség van, mert ez a mi bástyánk a külföldről jövő fenyegetéssel szemben; megvédi egymás közti békénket, oltalmazza kereskedelmünket és egyéb közös érdekeinket, vagyis egyetlen lehetőségünk az olyan katonai intézmények pótlására, amelyek az Óvilágban aláaknázták a szabadságjogokat. Láttuk azt is, hogy orvosság a széthúzás nyavalyája ellen, amely nem egy demokratikus kormányzat pusztulását okozta, s amelynek riasztó tünetei a magunk kormányzatán is észlelhetők voltak. Csupán egyetlenegy ellenvetéssel kell még foglakoznunk vizsgálódásainknak ebben a fejezetében: némelyek azt állítják, hogy az unió túlságosan nagy területre terjed ki. Annál indokoltabb néhány észrevételt tenni ebben a kérdéskörben, mivel jól észlelhető: az új alkot-

mány ellenfelei kiaknázzák a köztársasági közigazgatás megvalósíthatóságának korlátaival kapcsolatos előítéleteket. Vagyis képzelt akadályokkal igyekeznek pótolni azokat az indokolt ellenvetéseket, amelyeket sehogyan sem sikerül fölfedezniük.

A téves felfogást, amely a köztársasági kormányzást csupán egy szűk területen véli megvalósíthatónak, korábbi értekezésekben már felvázoltuk és megcáfoltuk. Itt csak annyit jegyzek meg, hogy ez a felfogás főként annak köszönheti létét és elterjedését, hogy sokan összetévesztik a köztársaságot a demokráciával, és az előbbire alkalmazzák az utóbbi természetéből levont következtetéseket. Azt is kifejtettük már korábban, hogy mi az igazi különbség a két forma között. A demokráciában a nép összegyűlik, és személyesen gyakorolja a hatalmat; a köztársaságban a nép gyűlése képviselők és megbízottak útján teszi ugyanezt. A demokrácia tehát kis területre korlátozódik, a köztársaság viszont nagy területre is kiterjedhet.

A tévedés e véletlen forrásaihoz hozzáadandó némely híres szerző találékonysága; írásaiknak nagy szerepük volt a politikai gondolkodás modern kánonjának kialakításában. Vagy abszolút, vagy korlátozott monarchiák alattvalói lévén, igyekeztek ezeknek az államformáknak az előnyeit hangsúlyozni és hátrányaikat tompítani; hasonlítgatásaik során előhozakodtak a köztársasági kormányzatok bűneivel és fogyatékosságaival, és a köztársaság példáiként az ókori Görögország és a mai Itália zavaros állapotát idézték fel. A nevek összecserélése megkönnyítette, hogy a köztársaságra alkalmazzák azokat az észrevételeket, amelyek csupán a demokráciára vonatkoznak, így egyebek között azt a megjegyzést, hogy csak kevés számú és kis területen lakó ember valósíthatja meg.

Ez a hamisítás azért maradhatott viszonylag észrevétlen, mert az ókori kormányzatok legtöbbje demokratikus volt; és még a modern Európában is, amelynek a képviselet értékes

elvét köszönhetjük, alig akad példája a teljességgel népi kormányzatnak, amely egyszersmind teljes egészében az említett elven alapulna. Ha Európa érdeme, hogy felfedezte ezt a nagyszerű kormányzati gépezetet, amelynek működtetésével a lehető legnagyobb politikai közösség akarata összpontosítható és irányítható a közjó igényelte célokra, akkor Amerika azt az érdemet mondhatja magáénak, hogy ezt a felfedezést a vegytiszta és kiterjedt köztársaságok alapjává tette. Csak sajnálni lehet, hogy némelyik polgára meg akarja fosztani Amerikát attól a további érdemtől, hogy a találmány maximális teljesítményét kiaknázza a most tanulmányozott átfogó rendszer létesítésében.

A demokrácia természetes határa a középponttól számítva az a távolság, amely lehetővé teszi, hogy a legtávolabb lakó polgárok is annyiszor gyűljenek össze, ahányszor közéleti szerepük megkívánja; és nem zár magába többet, mint ahányan részt is tudnak venni ezeken a gyűléseken. A köztársaság természetes határa viszont a középponttól számítva az a távolság, amely pusztán azt teszi lehetővé, hogy a nép képviselői annyiszor találkozzanak, ahányszor a közügyek intézése megköveteli. Elmondható-e, hogy az Egyesült Államok határai meghaladják ezt a távolságot? Nem, mondják ezt azok, akik figyelembe veszik, hogy az atlanti partvidék az unió leghosszabb oldala; hogy tizenhárom évig az államok képviselői majdnem folyamatosan üléseztek;* s hogy a legtávolabbi államok képviselői sem vádolhatók gyakoribb hiányzással, mint a kongresszus szomszédságában fekvő államokéi.

Ennek a fontos kérdésnek a helyes megítélése végett vegyük szemügyre az unió valóságos kiterjedését. A békeszerződés* a határokat a következőképpen szabja meg: keleten az Atlanti-óceán, délen a harmincegyedik szélességi fok, nyugaton a Mississippi, északon az egyes szakaszokon a negyvenedik-ötvenedik szélességi fokot túlhaladó, szabálytalan vonal, amely más területeken a negyvenkettedik fok alá is elmegy.

Az Erie-tó déli partja ez alatt a szélességi fok alatt van. Ha összeszámoljuk a harmincegyedik és a negyvenötödik fok közötti távolságot, kilencszázhetvenhárom mérföldet kapunk; s ha összeadjuk a harmincegyediktől a negyvenkettedik fokig terjedő távolságot, az eredmény hétszázhatvannégy és fél mérföld. A középarányos: nyolcszázhatvannyolc és háromnegyed mérföld. Az Atlanti-óceántól a Mississippiig terjedő távolság középarányosa valószínűleg nem több hétszázötven mérföldnél. Több európai országgal összehasonlítva ezt a kiterjedést, minden jel szerint bebizonyítható a rendszerünk működőképessége. A mi országunk nem sokkal nagyobb Németországnál, ahol folyamatosan ülésezik az egész birodalom lakosságát képviselő országgyűlés, és nem sokkal nagyobb a legutóbbi felosztás előtti Lengyelországnál sem, ahol szintén az országgyűlés volt a legfőbb hatalom letéteményese. Francia- és Spanyolországot ezúttal figyelmen kívül hagyva, állapodjunk meg Nagy-Britanniánál: jóllehet kisebb kiterjedésű, mint a mi országunk, a szigetország legészakibb csücskéből a képviselőknek éppen annyit kell utazniuk, hogy eljussanak az országgyűlésbe, mint az unió legtávolabbi vidékein lakó képviselőinknek.

E megállapításaink máris elég kedvezőek, de van néhány megjegyzésünk, amely még jobb megvilágításba helyezi a dolgokat.

Először is emlékeztetünk arra, hogy nem minden törvényhozási és végrehajtási feladat hárul a központi kormányzatra. A kormányzat jogköre bizonyos, tételesen felsorolt célokra korlátozódik, amelyekben a köztársaság minden tagja érdekelt, de amelyek nem érhetők el az egyes tagok külön-külön intézkedéseivel. Az alárendelt kormányzatoknak, amelyek a külön-külön előírásokkal szabályozható egyéb célok megvalósításáról igyekeznek gondoskodni, megmaradna a maguk jogköre és tevékenysége. Ha a Konvenció meg akarná szüntetni az egyes államok kormányzatait, indokoltak lennének az

ellenvélemények: bár nem lenne nehéz kimutatni, hogy ha megszüntetnék őket, akkor a központi kormányzat már csak az önfenntartás végett is kénytelen lenne visszaállítani őket, mégpedig teljes jogkörükben.

Másodszor, a szövetségi alkotmány közvetlen célja: megteremteni a kezdeti tizenhárom állam unióját – tudjuk, hogy ez működőképes –, és hozzácsatolni azokat az államokat, amelyek az eddigieken belül vagy szomszédságukban keletkezhetnek – nem kétséges, hogy ez is keresztülvihető. Az északnyugati határvidékünkön fekvő területrészek vonatkozásában esetleg szükséges intézkedéseket azokra kell bíznunk, akiket újabb felfedezéseik és tapasztalataik alkalmasabbá tesznek a feladatra.

Harmadszor: az állapotok javulása napról napra könnyebbé teszi a közlekedést uniószerte. Az utak mindenütt megrövidülnek, és egyre jobban karbantartják őket; az utazók szálláshelyei egyre szaporodnak és javulnak; a keleti részeken a belföldi hajózás a tizenhárom állam egész területén – vagy majdnem az egész területén – meg fog indulni. A közlekedés a nyugati és az atlanti országrész között – és az említett országrész különféle szektorai között – egyre könnyebb lesz, hiszen a természet bőségesen ellátta országunkat vízi utakkal, és ezeket a mérnöki művészet gond nélkül összekapcsolja és kiegészíti.

Egy negyedik és az előbbieknél is fontosabb észrevétel: majdnem mindegyik állam egyik vagy másik oldalán határvidék lesz, úgyhogy a biztonság szempontjai arra ösztönzik őket, hogy áldozatokat hozzanak az általános honvédelem érdekében; így aztán az unió szívétől legtávolabbra fekvő államok, amelyek persze a viszonylag legkevesebb hasznot húzzák a napi előnyökből, ugyanakkor pedig közvetlenül határosak a külfölddel, alkalomadtán igencsak rászorulhatnak az unió erejére és erőforrásaira. Georgia állam vagy a nyugati vagy északkeleti határainkat alkotó államok számára kényelmetlen lehet képviselőiket a kormányszékhelyre küldeni, de

sokkal kényelmetlenebb lenne egyedül felvenni a harcot a támadó ellenséggel, vagy akár csupán az is, ha egyedül kellene állniuk a folyamatos veszély elleni óvintézkedések összes költségeit. Ha tehát bizonyos vonatkozásokban kevesebb hasznot húznak is ezek az államok az unióból, mint a kevésbé távoli államok, más vonatkozásokban viszont több hasznuk lesz belőle, úgyhogy az egyensúly végig megmarad.

Teljes bizalommal bocsátom közre e gondolataimat, polgártársaim. Abban bízom, hogy a józan ész, amely már oly sokszor jellemezte döntéseiteket, lehetővé teszi, hogy ezek a gondolatok megfelelő súllyal és hatással érvényesüljenek; és hogy nem fogjátok eltűrni, hogy az akadályok – bármily félelmetesnek látszódjanak is, és bármily divatos is a tévedés, amelyre épültek – abba a komor és veszedelmes helyzetbe sodorjanak, amelybe a széthúzás hirdetői irányítanának titeket. Ne hallgassatok arra az embertelen hangra, amely el akarja hitetni veletek, hogy Amerika népe, amelyet a szeretet oly sok köteléke fűz össze, többé nem képes úgy élni, minthogyha egy és ugyanazon családhoz tartoznék; hogy többé nem lehet közös őrzője közös boldogságának; hogy többé nem lehet ugyanannak a nagy, tiszteletre méltó és virágzó országnak az állampolgári közössége. Ne hallgassatok a hangra, amely zsémbelődve mondogatja, hogy a kormányforma, amelyet elfogadásra ajánlunk, újdonság a politika világában; hogy még a legeszelősebb tervezgetők elméleteiben sem kapott helyet; hogy hebehurgyán rugaszkodik neki az elérhetetlennek. Nem, honfitársaim, ne hallgassatok ezekre a profán igékre. Ne engedjétek, hogy a belőlük áradó méreg megfertőzze szíveteket; az Amerika polgárainak ereiben folyó rokon vér, a vér, amelyet szent jogaik megvédéséért ontottak, szentesíti uniójukat, s rettegéssel tölti el őket a gondolat, hogy idegenek, vetélytársak, ellenségek legyenek egymás számára. És ha félni kell az újdonságoktól, higgyetek nekem, a legriasztóbb újdonság, a legeszelősebb terv, a leghebehurgyább nekirugasz-

kodás: darabokra szaggatni bennünket – állítólag azért, hogy megvédjük szabadságunkat és elősegítsük boldogulásunkat. De hát miért utasítanók el egy nagy kiterjedésű köztársaság gondolatát pusztán azért, mert netalán újszerű? Nem válik-e Amerika népének dicsőségére, hogy – miközben tiszteletben tartja régi idők és más nemzetek nézeteit – nem tiszteli elvakultan azt, ami elavult, nem engedi, hogy a régi szokások és régi nevek iránti elfogult tisztelet úrrá legyen a józan esze diktálta megfontolásokon, a helyzetismeretén, a saját tapasztalatból leszűrt tanulságokon? Az utókor becsülni fogja ezt a férfias gondolkodásmódot, s a világ tisztelettel fog adózni az amerikai színtéren az egyén jogaiért és a közösség boldogulásáért bevezetett számos újítás példájának. Ha az amerikai forradalom vezetői nem tették volna meg azt a lépést, amelyre nem volt precedens, ha nem létesítettek volna olyan kormányzatot, amelynek pontos modellje nem volt ismeretes, akkor az Egyesült Államok népét ma a rossz tanácsok szomorú áldozatai közé sorolnák, s azon kormányformák egyikének terhét nyögné, amelyek elpusztították az emberiség többi részének szabadságát. Amerika szerencséjére, s reméljük, az egész világ szerencséjére, ők új és méltóbb utat választottak. Olyan forradalmat hajtottak végre, amely páratlan az emberi társadalom évkönyveiben. Olyan kormányzatok építményeinek tégláit rakták le, amelyeknek nem voltak mintái széles e világon. Egy nagy konföderáció tervét vázolták fel, és utódaikra vár a feladat, hogy ezt a konföderációt tökéletesítsék és fenntartsák. Ha elődeink munkájában vannak is hibák, csak a hibák csekély számán csodálkozhatunk. Ha az unió szerkezetében tévedtek a legtöbbet, azt kell mondanunk, hogy ez volt a munka legnehezebb része. Ez az a rész, amelyet a Konvenció újjá formált, és ez az a forma, amelyről most gondolkodnotok, döntenetek kell.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 15. SZ.: HAMILTON

1787. december 1.

New York állam népéhez

Polgártársaim, az előző értekezésekben igyekeztem világosan és meggyőzően feltárni előttetek, milyen fontos az unió politikai biztonságotok és boldogulásotok szempontjából. Feltártam azt is, mily bonyodalmas veszélyekkel kellene szembenéznetek, ha megengednétek, hogy a szent köteléket, mely egybefűzi Amerika népét, szétszaggassa a becsvágy vagy a pénzéhség, a gyanakvás vagy a csalárdság. A további vizsgálódás során, amelynek útján kísérőtökül ajánlkozom, az elmétekbe vésendő igazságokat eddig homályban maradt tényekkel és érvekkel igyekszem majd alátámasztani. Ha a még megteendő utat unalmasnak vagy fárasztónak találjátok némelyik szakaszán, akkor jusson eszetekbe, hogy olyan témáról tájékozódtok, amely a legfontosabb egy szabad nép számára; hogy a bejárandó térség önmagában is hatalmas, és hogy az utazás nehézségeit szükségtelenül megnövelték az álokoskodás útvesztői. Célom, hogy elhárítsam az előrehaladás akadályait, mégpedig a dolgok lehető legtömörebb összefoglalásával, anélkül azonban, hogy a hasznosság áldozatul esnék a sietségnek.

A téma kifejtéséhez készített tervem szerint most az a kitétel vizsgálandó meg, hogy „a jelenlegi konföderáció nem elégséges az unió fenntartásához". Kérdezhetné valaki: ugyan mi szükség van egy olyan helyzet taglalására vagy bizonyítására, amelyet senki sem vitat vagy von kétségbe, amelyet a lakosság minden rétege megért és átérez, és amelynek fennállását az új alkotmány hívei és ellenfelei lényegében egyaránt elismerik? Valóban: meg kell állapitani, hogy bármennyire eltérők is a nézetek más kérdésekben, abban legalább egyetértés uralkodik, hogy kormányzati rendszerünkben vannak

lényeges hiányosságok, és hogy tenni kell valamit a fenyegető anarchia ellen. Ezt a véleményt immár vitathatatlan tények támasztják alá. A lakosság széles rétegei érzékenyen reagálnak rájuk, és ennek nyomán azok, akiknek politikája legfőképpen hibáztatható azért, hogy a szakadék szélére sodródtunk, végre nagy nehezen elismerték: szövetségi kormányzatunknak valóban megvannak azok a szerkezeti fogyatékosságai, amelyeket az unió értelmes hívei már régen kimutattak és zokon vettek.

Bízvást elmondhatjuk, hogy szinte az utolsó stádiumához értünk nemzeti megaláztatásunknak. Ami csak sebet üthet egy nép büszkeségén vagy lealacsonyíthat egy nemzetet, azt mi jóformán mind megtapasztaltuk. Vállaltunk-e kötelezettségeket, amelyeknek a tisztesség elemi követelményei szerint eleget kell tennünk? Nos, ezeket állandóan és szemérmetlenül elmulasztjuk. Tartozunk-e külföldieknek és tulajdon állampolgárainknak olyan pénzekkel, amelyeket végveszélyben vettünk kölcsön, politikai létünk fenntartása végett? Eddig nem tettünk helyénvaló vagy kielégítő intézkedéseket a visszafizetésükre. Birtokolja-e idegen hatalom egyik-másik értékes területünket vagy fontos őrhelyünket, amelyeket egyértelmű megállapodás szerint már régen vissza kellett volna juttatnia? Nos, ezek a területek még mindig az idegen hatalom birtokában vannak, érdekeink és jogaink sérelmére. Vajon olyan helyzetben vagyunk-e, hogy felháborodhatunk az agresszió miatt vagy visszaverhetjük? Nem: nincs hozzá se hadseregünk, se elég pénzünk, se megfelelő kormányunk.[1] Egyáltalán: olyan helyzetben vagyunk-e, hogy méltóképpen protestálhatunk? Ehhez előbb meg kellene cáfolnunk a szóban forgó szerződéssel kapcsolatban a jóhiszeműségünket kétségbe vonó – indokolt – gyanúsítgatásokat. Följogosít-e minket a természet és a megállapodás a Mississippi hajózásában való

[1] Mármint az uniónak. (Publius)

részvételre? Spanyolország kirekeszt minket belőle. Nélkülözhetetlen erőforrás-e az állami hitel akkor, amikor veszélyben van a közösség? Reménytelennek és visszafizethetetlennek tartjuk, tehát elhanyagoltuk az egészet. Fontos tényezője-e a kereskedelem a nemzeti vagyonnak? A mi kereskedelmünk a mélyponton van. Idegen hatalmak szemében egy nemzet tekintélye kellő biztosíték-e az idegen beavatkozás ellen? Igen, de a mi kormányunk olyan ostoba, hogy idegen hatalmak szóba sem állnak vele. Követeink csupán valami álszuverén államalakulat nevében parádéznak külföldön. A föld értékének drasztikus és természetellenes csökkenése vajon nem a nemzeti nyomorúság tünete-e? A följavított földek ára a legtöbb országrészben jóval alacsonyabb, mint az áruba bocsátott, parlagon hagyott földek mennyisége indokolná. E jelenség csupán a magán- és közbizalom hiányával magyarázható, ami oly riasztóan nyilvánvaló a lakosság minden rétegében, és aminek közvetlen következménye: mindenfajta tulajdon leértékelődése. A magánhitel nem fontos tényező-e az iparfejlesztésben? Nos, a kölcsönműveletek rendkívül szűk keretek között bonyolódnak le, s ebben nagyobb szerepe van a bizonytalanságnak, mint a pénzszűkének. Hogy ne folytassam a részletezést – hiszen sem örömére, sem okulására nem szolgál olvasóimnak –, hadd tegyem fel az általános kérdést: van-e az országos zűrzavarnak, szegénységnek és kisszerűségnek olyan tünete, amely ne szerepelne közszerencsétlenségeink komor katalógusában? Pedig közösségünket különleges előnyökkel áldotta meg a természet.

Ez hát a szomorú helyzet, amelybe éppen azok a tanítások és tanácsok hoztak bennünket, amelyek el akarnak téríteni minket az indítványozott alkotmány elfogadásától. Nem elég, úgy látszik, hogy a szakadék szélére sodortak, még le is akarnak taszítani a tátongó mélységbe! Nos, honfitársaim, minden olyan indíték tudatában, amelynek befolyásolnia kell felvilágosult embereket, bátran szálljatok síkra a biztonságunkért, a

nyugalmunkért, a méltóságunkért, a tekintélyünkért! Törjük meg végre a rossz varázst, amely túl sokáig térített le a boldogulás és a fellendülés útjáról.

Igaz, s ezt már mondottuk, a túlságosan is makacs – tehát kétségbevonhatatlan – tények valamiféle közmegegyezést idéztek elő arról az elvont tételről, amely szerint nemzeti rendszerünknek jelentős fogyatékosságai vannak; ám a szövetségi intézkedések régi ellenfelei részéről tett engedmények hasznosságát csökkentik az orvoslás buzgó ellenzői: éppen azokkal az elvekkel szállnak szembe, amelyek alkalmazása egyedül hozhat sikert. Elismerik ugyan, hogy az Egyesült Államok kormánya nem elég energikus, mégis harcolnak az ellen, hogy felruháztassék azzal a hatalommal, amely a megfelelő energiához juttatná. A jelek szerint ezek az emberek váltig egymással összeegyeztethetetlen és kibékíthetetlen dolgokra törekednek: a szövetségi hatalom növelésére az egyes államok hatalmának csökkentése nélkül; az unió szuverenitására a tagállamok teljes függetlenségével egybekötve. Végső fokon úgy látszik: vakbuzgón imádják az *imperium in imperio** nevezetű politikai szörnyet. Azért van szükség a konföderáció fő fogyatékosságainak teljes feltárására, hogy megmutassuk: a rossz, amelyet megtapasztalunk, nem lényegtelen vagy részleges hiányosságokból származik, hanem az építménynek olyan alapvető szerkezeti hibáiból, amelyek csakis a struktúra alapelveinek és tartópillléreinek módosításával javíthatók ki.

A létező konföderáció építményének nagy és gyökeres hibája abban az elvben van, miszerint a TÖRVÉNYEK az ÁLLAMOKRA vagy KORMÁNYZATOKRA TESTÜLETI vagy KOLLEKTÍV MINŐSÉGÜKBEN vonatkoznak, nem pedig az őket alkotó EGYÉNEKRE. Jóllehet, ez az elv nem érvényes az unióra ruházott valamennyi hatalomra, de mindazokat áthatja és irányítja, amelyektől a többi eredményessége függ. Az elosztási szabálytól eltekintve az Egyesült Államok belátása szerint igényelhet embert és pénzt, de arra nincs felhatalmazása, hogy

akár embert, akár pénzt igénybe vegyen az amerikai állampolgárokra mint egyénekre vonatkozó jogszabályok alapján. Következésképpen: jóllehet elméletben az Egyesült Államok ilyen vonatkozású határozatai törvényerejűek, tehát alkotmányjogilag kötelezők az unió tagjaira nézve, a gyakorlatban csupán ajánlások, amelyeket az államok vagy elfogadnak, vagy figyelmen kívül hagynak, belátásuk szerint.

Feltűnő példája az emberi elme hóbortosságának, hogy hiába szól ellene minden idevágó tapasztalat, akadnak emberek, akik azt kifogásolják az új alkotmányban, hogy eltér attól az alapelvtől, amely a régi alkotmány rákfenéjének bizonyult, s amely önmagában véve nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen a KORMÁNYZAT eszméjével; egyszóval azt az alapelvet hiányolják, amely, ha egyáltalán valóra váltható, a kard erőszakos és véres eszközével helyettesítené a hatóság szelíd befolyását.

Nincs semmi abszurd vagy kivihetetlen abban az elgondolásban, hogy független országok szövetségre lépjenek egymással, szerződésben pontosan megállapított célok érdekében, megegyezve idő, hely, körülmények és mennyiség minden részletében, semmit sem bízva utólagos megítélésre és a végrehajtást a felek jóhiszeműségére alapozva. Ilyen megállapodások minden civilizált ország között fennállnak, jóllehet függnek a háború és béke, a megtartás vagy megszegés ismert viszontagságaitól – ahogyan a szerződő felek érdekei vagy érzelmei diktálják. Századunk elején Európában valóságos járványa dühöngött az ilyen szerződések megkötésének; a korszak politikusai olyan előnyöket reméltek tőle, amelyek aztán sose valósultak meg. Minden tárgyalási lehetőséget kiaknáztak, hogy megteremtsék a hatalmi egyensúlyt és a békét a világnak azon a részén; hármas és négyes szövetségeket kötöttek; de alig száradt meg a szerződéseken a tinta, máris megszegték őket, tanulságos, de lesújtó leckét adva az emberiségnek, hogy mily kevéssé lehet bízni a kizárólag

jóhiszeműségre alapozott egyezségekben, amelyek a béke és az igazságosság általános szempontjait helyezik szembe a pillanatnyi érdekek és indulatok késztetésével.

Ha ebben az országban az egyes államok hajlamosak rá, hogy hasonló kapcsolatban álljanak egymással, és elejtsék az általános, BELÁTÁSRA BÍZOTT ELLENŐRZÉS tervét, akkor igencsak veszélyes fordulatot venne a dolog, és az elsőkként fölsorolt bajokat zúdítanák a nyakunkba; de legalább megvolna az egésznek az az előnye, hogy következetes és kivihető. Feladván a konföderációs kormányzat céljait, az egyszerű véd- és dacszövetség elgondolásánál kötnénk ki; olyan helyzetbe kerülnénk tehát, hogy hol barátai, hol pedig ellenségei lennénk egymásnak, ahogy éppen a külországok cselszövései szította kölcsönös gyanakvásaink és rivalizálásaink diktálnák.

De ha nem akarunk ebbe a vészterhes helyzetbe kerülni, ha kitartunk a nemzeti kormányzat terve mellett, vagy – ami ugyanaz – egy ellenőrzési hatalommal felruházott közös tanács mellett, bele kell foglalnunk tervünkbe azokat az alkatelemeket, amelyek megkülönböztetik egymástól a szövetséget és a kormányzatot; ki kell terjesztenünk az unió fennhatóságát az állampolgárok személyére, a kormányzat egyedüli valódi alanyaira.

A kormányzatba a törvényhozás is beletartozik. És a törvény fogalmának velejárója: a szankció. Vagyis, ha valaki nem engedelmeskedik a törvénynek: megbüntetendő. Ha az engedetlenségnek nincs büntetése, akkor a törvénynek szánt határozat vagy parancs valójában nem több, mint tanács vagy ajánlás. Akármi is a büntetés, csupán kétféle módon róható ki: vagy a bíróságok és az igazságszolgáltatásra hivatott személyek, vagy a katonai hatalom közreműködésével; azaz vagy hatósági, vagy katonai KÉNYSZERREL. Az előbbi nyilvánvalóan csakis személyekre vonatkozhat, az utóbbi szükségképpen politikai szervezetekre, közösségekre vagy államokra. Nyilvánvaló, hogy nincs az a bírósági eljárás, amely ki tudná

erőszakolni az ilyen szervezetektől, közösségektől vagy államoktól a törvények érvényesítését. Kimondhatók ellenük ítéletek kötelességmulasztásért, de az ítéleteknek csupán fegyverrel lehet érvényt szerezni. Az olyan társulásban, amelyben a közhatalom a társulást alkotó közösségek kollektív testületeire korlátozódik, minden törvényszegés szükségszerűen hadiállapotot von maga után, s a polgári engedelmesség érvényesítésének egyetlen eszköze a katonai intézkedés. Az ilyen helyzet nem méltó rá, hogy kormányzásnak nevezzék, és nincs okos ember, aki ilyen államberendezkedéshez kötné boldogulását.

Volt időszak, amikor azt mondták nekünk, hogy az egyes államok aligha szegik meg a szövetségi hatalom rendelkezéseit, mivel a szövetség tagjainak magatartását a közös érdek határozza meg, következésképpen mindenki teljes mértékben igazodik az unió alkotmányos előírásaihoz. Manapság az ilyen beszéd merő zagyvaságként hatna, mint ahogyan azt is, amit most hallunk ugyanazokból a körökből, nagyrészt annak fogjuk tartani, ha majd megtanít rá a bölcsesség legjobb kútfője, a tapasztalat. Az ilyen nézetek mindig is az emberi magatartás valódi rugóinak nem ismeréséből fakadtak, és ellentétesek a polgári hatalom megszervezésének eredeti indítékaival. Miért volt szükség egyáltalán kormányzatra? Azért, mert az emberi indulatok nem igazodnak az ésszerűség és az igazságosság követelményeihez. Tapasztaltuk-e valaha, hogy az emberek testületei tisztességesebben vagy önzetlenebbül cselekednek, mint az egyének? Az emberi magatartás alapos megfigyelői éppen az ellenkezőjére következtetnek, és következtetésük nyilvánvaló tényeken alapszik. A jó hírnév mindenkit kevésbé érdekel, amikor a gyalázatos cselekedetért nem egyetlen emberre hárul az ódium, hanem a sokaság tagjai között osztható meg a felelősség. A pártoskodás szelleme, amely úgyszólván minden testület tanácskozásait megfertőzi, gyakorta olyan tisztességtelen cselekedetekbe és túlkapásokba

sodorja a testületet alkotó egyéneket, amelyekért az illetők magánemberi minőségükben bizony pirulnának.

Ráadásul a szuverén hatalom természeténél fogva rosszul tűri az ellenőrzést, és ez hajlamossá teszi a hatalom birtokosait, hogy rossz szemmel nézzék a működésüket korlátozni vagy szabályozni óhajtó külső próbálkozásokat. Ebből a szellemből fakad, hogy minden politikai társulásban, amely a csekélyebb szuverenitások érdekközösségbe tömörítésének elvén alapul, a kisebb vagy alacsonyabb rangú bolygókat valamiféle centrifugális erő örökösen arra ösztökéli, hogy el akarjanak szakadni a közös központtól. Nem nehéz magyarázatot találni erre a hajlandóságra. A hatalomvágyban gyökerezik. A korlátozott hatalom majdnem mindig vetélytársa és ellensége az őt korlátozó hatalomnak. Ez az egyszerű tétel arra tanít bennünket: ne nagyon reméljük, hogy egy konföderációban az egyes tagok ügyeinek intézésével megbízott személyek minden esetben szívvel-lélekkel, a közérdek elfogulatlan szem előtt tartásával készen állnak a központi hatalom döntéseinek vagy rendeleteinek végrehajtására. Az emberi természetből ennek éppen az ellenkezője adódik.

Ha tehát a konföderáció intézkedései nem hajthatók végre az adminisztratív testületek közreműködése nélkül, akkor csekély a kilátás, hogy egyáltalán végrehajthatók. A konföderáció érintett tagjainak urai maguk ítélik meg, mennyire helyesek a szóban forgó intézkedések, akár van hozzá alkotmányos joguk, akár nincs. Azt nézik, hogy mennyire van összhangban a javasolt vagy igényelt intézkedés az ő közvetlen érdekeikkel vagy céljaikkal, s hogy az intézkedés végrehajtása pillanatnyilag kényelmes-e nekik vagy kényelmetlen. S teszik mindezt elfogult és gyanakvó szőrszálhasogatás közepette, mit sem tudva az országos körülményekről és az államrezonról (holott ezek ismerete nélkülözhetetlen a helyes ítéletalkotáshoz), a helyi jellegű célok iránti erős részrehajlással, aminek jegyében persze aligha keletkezhet jó döntés. Ugyanez a folyamat megy

végbe a testületet alkotó minden egyes részlegben; így az egész testület tanácskozásai nyomán létrejött tervek végrehajtása teljes mértékben bizonytalan, mivel az egyes részek tájékozatlan és elfogult véleményének lesz kiszolgáltatva. Azok, akik jártasak a népi tanácskozások procedúráiban, akik látták, hogy – ha a körülmények külső kényszere nem sürgeti – sokszor milyen nehezen jutnak egybehangzó döntésre fontos kérdésekben, könnyen beláthatják, hogy mennyire lehetetlen több ilyen egymástól távol, különböző időpontokban és különböző benyomások hatása alatt tanácskozó testületet azonos nézetek és célok jegyében huzamosan együttműködésre bírni.

Esetünkben, a konföderáció körülményei között, tizenhárom különálló szuverén akarat egybeesése szükséges minden olyan jelentős intézkedés teljes végrehajtásához, amelyet az unió kezdeményez. Ami eddig történt, előre látható volt. Az unió intézkedéseit nem hajtották végre; az államok kötelességszegése fokozatosan a végletekig fajult, úgyhogy aztán a nemzeti kormányzat kerekei csikorogni kezdtek, majd – elrettentő módon – teljesen megálltak. A kongresszusnak ez idő szerint alig van olyan eszköz a kezében, amellyel fenntarthatná az ügyintézés formáit addig, amíg az egyes államok időt szakítanak, hogy a jelenlegi szövetségi árnyékkormányzat helyébe valódit ültessenek. Ez a nyomorúságos állapot nem egyik napról a másikra keletkezett. Az imént részletezett okok eleinte csupán azzal a következménnyel jártak, hogy az unió igényeit egyenetlenül és egyenlőtlenül elégítették ki. Némelyik állam nagyobb mértékű mulasztása ürügy volt és vonzó kísértés az addig jól teljesítő vagy kevéssé vétkes államok számára. Ugyan miért tennénk mi többet, mint azok, akik velünk együtt indultak el ugyanarra a politikai utazásra? Miért egyeznénk bele, hogy az arányos részünkön felül hordozzuk a közös terhet? Az efféle sugalmazásoknak az emberi önzés nem képes ellenállni, és ingadozás nélkül még azok a gondolkodó emberek sem voltak képesek felvenni ellenük a harcot, akik

pedig szem előtt tartották a távolabbi célokat. Az egyes államok, amelyek hallgattak az azonnali érdek és a kényelem behízelgő szavára, egymás után vonták meg támogatásukat az uniótól, úgyhogy ma már fennáll a veszély, hogy a törékeny és roskadozó építmény a fejünkre zuhan, és romjai alá temet bennünket.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 16. SZ.: HAMILTON

1787. december 4.

New York állam népéhez

Hogy mire vezet az az elv, amelynek értelmében az államok vagy közösségek politikai minőségükben esnek a törvények hatálya alá, azt nemcsak az általunk elvégzett kísérlet szemlélteti, hanem bizonyítják azok az események is, amelyek minden olyan konföderációs jellegű kormányzattal megtörténtek, amelyről tudomásunk van, pontosan abban az arányban, ahogyan ez az elv azokban a rendszerekben érvényre jutott. Érdemes lesz majd külön és részletesen megvizsgálni, menynyire igazolható ez a tétel. Jómagam pillanatnyilag arra az észrevételre szorítkozom, hogy az ókor konföderációi közül – a fennmaradt történelmi adatok tanúsága szerint – leginkább a lükiai és az akhaiai szövetség* volt mentes ettől a gúzsba kötő, téves alapelvtől; ezért hát a leginkább megérdemelték – és bőségesen meg is kapták – a politikai írók dicséretét.

Ez a kifogásolható elv méltán és hangsúlyosan minősíthető az anarchia előidézőjének. Mint láttuk, az unió tagjainak mulasztásai ennek az elvnek a természetes és szükségszerű következményei, s amikor megtörténnek, az egyedüli alkotmányos gyógymód az erőszak s alkalmazásának azonnali hatása, a polgárháború.

Meg kell még vizsgálnunk, hogy az ilyen gyűlöletes kor-

mányzati gépezet mennyire volna képes legalább a céljának megfelelni a mi esetünkben. Ha a nemzeti kormányzat nem rendelkezik állandó erős hadsereggel, akkor vagy egyáltalán nem képes erőszakhoz folyamodni, vagy – ha ezt mégis meg tudja tenni – a következmény: háború a konföderáció részei között a szövetségi szerződés megszegése miatt; ebben a háborúban valószínűleg a legerősebb társulás kerekednék felül, akár a központi hatalom támogatóiból, akár az ellenfeleiből állna. A helyrehozandó mulasztás ritkán korlátozódnék egyetlen tagállamra, s ha egynél több ilyen kötelességszegő állam van, akkor a helyzetük hasonló volta egységes fellépésre késztetné őket, a közös védelem érdekében. Ettől a rokonszenvi indítéktól függetlenül, ha történetesen egy nagy és befolyásos állam lenne az agresszor, rendszerint elég jelentős hatást gyakorolna a szomszédokra, és egyiket-másikat megnyerné ügyének. Könnyedén fabrikálhatók hamis érvek, például hogy a közös szabadságot veszély fenyegeti; könnyen találhatók tetszetős mentségek a mulasztásokra, hogy szorongást idézzenek elő, szenvedélyeket szítsanak és mozgósítsák a jóindulatot még azokban az államokban is, amelyek nem vádolhatók szerződésszegéssel vagy kötelességmulasztással. Az ilyesmi annál valószínűbb, mivel a nagyobb államok mulasztásai olykor várhatóan vezetőik előre megfontolt, becsvágyó szándékából származhatnak: ezek az urak szabadulni akarnának az olyan külső ellenőrzéstől, amely fékezhetné személyes hatalomgyarapításra irányuló terveik megvalósítását, s feltehető, hogy céljuk érdekében előzőleg manipulálnák a szomszédos államok vezető embereit. Ha odahaza nem találnak társat, akkor idegen hatalmakhoz fordulnak segítségért, s e hatalmak csak ritkán szalasztják el az alkalmat, hogy a konföderációt az általuk annyira rettegett szilárd unió bomlasztására biztassák. És ha már egyszer a kard ki van húzva a hüvelyéből, akkor az emberi szenvedélyek nem ismernek féket. Az ingerült neheztelés szítása, a sértett

büszkeség sugallatai azokat a tagállamokat, amelyek ellen az unió fegyverei irányulnak, szélsőségekbe sodorhatják; bármilyen szélsőségbe, amely alkalmas a sérelem megbosszulására vagy a megaláztatás gyalázatának elkerülésére. S már az első ilyen háború valószínűleg az unió felbomlásával végződnék.

Ez tekinthető a konföderáció erőszakos halálának. Természetesebb halálát a jelek szerint mostanság fogjuk megélni, ha a szövetségi rendszert nem újítjuk meg sürgősen és jelentős mértékben. A mi országunk szellemiségének ismeretében nem tartjuk valószínűnek, hogy az engedelmes államok gyakran lennének hajlandók az unió hatalmát azzal támogatni, hogy háborút viseljenek az engedetlen államok ellen. Inkább választanák a könnyebb megoldást: egy húron pendülnének a kötelességmulasztó államokkal. S akkor mindannyiuk vétkessége mindannyiuk biztonságát eredményezné. Tapasztaltuk a múltban, hogyan működik ez a szellemiség a gyakorlatban. Az az igazság, hogy roppant nehéz lenne megállapitani, mikor jogos az erőszak alkalmazása. A pénzügyi hozzájárulást szabályozó törvénycikk alapján – márpedig ez lenne a kötelességmulasztás leggyakoribb forrása – sokszor lehetetlen lenne eldönteni, hogy egy-egy állam csupán nem hajlandó teljesíteni kötelességét, vagy pedig képtelen rá. Az utóbbi változatra magyarázatul mindig lenne kéznél valamilyen ürügy. És csak nagyon kirívó esetekben lehetne teljes bizonyossággal kimutatni, hogy indokolt a nyers kényszerítő eszközök alkalmazása. Nem nehéz belátni, hogy ez a probléma, valahányszor felmerülne, egymagában is tág teret nyitna a pártoskodás, a részrehajlás és a hatalommal való visszaélés érvényesülésének az országgyűlés éppen felülkerekedő többségében.

Aligha kell különösebben bizonygatni, hogy az unió államai nem részesíthetnek előnyben egy olyan alkotmányt, amelynek érvényt szerezni csak hatalmas hadsereggel lehet, amely állandóan fegyverben áll, hogy behajtsa a kormányzat mindennapos követeléseit, vagy rendeleteit betartassa. Márpedig ez az

alternatíva áll nyitva azok előtt, akik meg akarják tagadni tőle, hogy érvényességét egyénekre is kiterjessze. Ha egyáltalán végrehajtható ilyen terv, akkor is nyomban katonai despotizmussá fajulna; de hát minden szempontból keresztülvihetetlen. Az unió erőforrásai nem lennének elegendők az olyan létszámú hadsereg fenntartására, amely a nagyobb államokat a kötelességeik korlátai közé szorítaná; és különben is: nem lennének meg az ilyen hadsereg létesítéséhez szükséges anyagi eszközök. Ha szemügyre vesszük egy-egy ilyen állam jelenlegi erőviszonyait és népességének számát, és felmérjük, hogy hová fejlődhetnek akár egy fél évszázadon belül, nyomban elvethetjük azt a meddő és hóbortos tervet, hogy tevékenységüket olyan törvények szabályozzák, amelyek közösségi minőségükben vonatkoznak rájuk, és hogy e törvényeknek a velük szemben ugyane minőségükben alkalmazott kényszer szerezzen érvényt. Az efféle tervezgetés alig valamivel kevésbé romantikus, mint az ókor mesebeli hőseinek és félisteneinek tulajdonított szörnyszelídítő képesség.

A szuverén államokra alkalmazott, katonai kényszerrel érvényesítendő törvénykezés elve még azokban a konföderációkban sem bizonyult eredményesnek, amelyeknek a tagjai kisebbek voltak, mint nálunk nem egy megye. Ritkán próbálkoztak ilyesmivel, és akkor is csak a gyengébb tagokkal szemben. És a legtöbb esetben a szófogadatlanok ráncba szedését célzó próbálkozás jeladás volt a véres háborúra: a konföderáció egyik fele kivont karddal rontott neki a másik felének.

Minden értelmes ember szükségképpen azt a következtetést vonja le az elmondottakból, hogy ha egyáltalán létrehozható olyan szövetségi kormányzat, amely gondoskodni képes a közösség érdekeiről és meg tudja óvni a köznyugalmat, akkor nem alapulhat más elven, mint az ellenkezőjén annak, amelyért a javasolt alkotmány ellenfelei síkraszállnak. Hatóerejének el kell jutnia közvetlenül az állampolgárok személyéhez; nem lehet szüksége közvetett törvényhozásra; legyen felhatal-

mazva rá, hogy a rendes hatóság eszközeivel végrehajtassa a maga határozatait. Az országos hatalom méltóságának a bíróságok révén kell megnyilvánulnia. Az unió kormányzatának – akárcsak az egyes tagállamokéinak – közvetlenül kell apellálnia az egyének reményeire és félelmeire, és támogatására mozgósítania kell azokat az érzelmeket, amelyek leginkább hatnak az emberi szívre. Vagyis, röviden, rendelkezzék minden eszközzel, és legyen joga igénybe venni minden módszert annak a hatalomnak a gyakorlásához, amelyet ráruháztak, és amelyet az egyes államok kormányzata birtokol és gyakorol.

Ellenérvként talán felhozható, hogy ha valamelyik állam ellenérzéssel viseltetnék az unió hatalmával szemben, bármikor akadályozhatná a törvények érvényesítését, és ugyanúgy az erőszakra bízhatná egy-egy ügy megoldását, mint az emiatt kárhoztatott ellenkező rendszerben.

Az ellenérv helytelensége nyomban kitetszik, ha rámutatunk a lényeges különbségre, amely a puszta ENGEDETLENSÉG és a KÖZVETLEN AKTÍV ELLENÁLLÁS között forog fenn. Ha az egyes államok törvényhozó testületeinek közreműködése szükséges az unió egy-egy intézkedésének végrehajtásához, akkor az intézkedés eredménytelenségéhez elég a CSELEKVÉS MELLŐZÉSE vagy MEGKERÜLÉSE. A kötelességmulasztásnak ez a formája leplezhető lényegtelen álintézkedésekkel, hogy ne támadjon riadalom, a nép ne érezze, hogy az alkotmány veszélyben forog. Az egyes államok vezetői esetleg még érdemként is tüntethetik fel az alkotmány ellen irányuló, jól leplezett támadásokat, valamilyen átmeneti előnyre vagy kivételes körülményre hivatkozva.

Ha azonban a nemzeti kormányzat törvényeinek végrehajtása nem igényelné az államok törvényhozó testületeinek beavatkozását, ha a törvények hatálya közvetlenül vonatkoznék magukra az állampolgárokra, akkor az egyes kormányzatok csak egy alkotmányellenes hatalom nyílt és erőszakos fel-

lépésével akadályozhatnák meg érvényesülésüket. Mulasztással, halogatással nem érnének célt. Cselekedniük kellene, mégpedig úgy, hogy nem lehet kétséges: megsértik a nemzet jogait. Az efféle kísérlet mindig kockázatos lenne egy olyan alkotmánnyal szemben, amelynek bármilyen mértékben módjában áll megvédeni önmagát, s egy olyan néppel szemben, amely felvilágosultabb annál, semhogy ne tudná megkülönböztetni a hatalom törvényes gyakorlását a hatalom bitorlásától. A próbálkozás csak akkor járna sikerrel, ha a törvényhozó testületben lenne egy pártütő többség, amelynek ráadásul a bíróságok is segítenének, és amely népi támogatásra is számíthat. Ha a bírák nem játszanak össze a törvényhozókkal, akkor kimondják, hogy az ilyen többség határozatai ellentétesek az ország alaptörvényével, alkotmányellenesek, tehát érvénytelenek. Ha a népet nem fertőzte meg állami képviselőinek szelleme, akkor az alkotmányosság természetes őrzőjeként teljes súlyát latba veti, és a törvényesség javára billenti a mérleget. A szóban forgó próbálkozást nemigen kapkodnák el, mivel csak ritkán veszélytelen a kezdeményezőkre nézve. Kivétel az az eset, amikor a szövetségi hatalom zsarnoki gyakorlásáról van szó.

Ha a nemzeti kormányzattal való szembehelyezkedés renitens, önfejű egyének rendbontása, akkor ugyanazokkal az eszközökkel szerelhető le, mint amelyeket az egyes államok kormányzata naponta alkalmaz az effélék ellen. A hatóságok, lévén a törvényes rend őrei, bármi légyen is a törvények forrása, kétségkívül éppúgy készen állnának az országos, mint a helyi rendelkezések védelmére magánszemélyek törvényszegő, szabados agresszióival szemben. Ami azokat a részleges zavargásokat és zendüléseket illeti, amelyek egy-egy viszonylag jelentéktelen klikk intrikái vagy a közösség nagy részét nem érintő hirtelen vagy alkalmi felzúdulás következtében időről időre nyugtalanítják a társadalmat, az országos kormányzat jelentékenyebb erőforrásokat képes mozgósítani az

ilyen zavargások elfojtására, mint a tagállamok bármelyike. Ami pedig azokat a végzetes viszályokat illeti, amelyek bizonyos körülmények között az egész országot vagy annak jelentős részét lángba borítják, és amelyek vagy a kormányintézkedések okozta súlyos elégedetlenségből, vagy valamiféle heveny népi dühkitörés továbbterjedéséből adódnak – nos, ezek kívül esnek a reális számítások köznapi szabályain. Ilyenkor rendszerint forradalom és a birodalom feldarabolása a következmény. Nincs olyan kormányzati forma, amely minden esetben képes elkerülni vagy irányítani az ilyen fejleményeket. Hiú remény, hogy védekezni lehet az emberi előrelátás és óvintézkedések hatókörét túllépő, túlságosan nagy horderejű események ellen, és értelmetlenség volna azért szembehelyezkedni egy kormányzattal, mert képtelen véghezvinni a lehetetlent.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 17. SZ.: HAMILTON

1787. december 5.

New York állam népéhez

A legutóbbi cikkemben meghatározott és megcáfolt ellenvetéstől eltérő természetű ellenérv is felhozható talán az amerikai állampolgárokat személyükben érintő törvényhozás elvével szemben. Azt mondhatná valaki, hogy túlságosan erőssé tenné az unió kormányzatát, amely így magába tudná olvasztani a maradék hatóságokat, holott azokat helyénvaló lenne – lokális célokra – meghagyni az egyes államoknak. Mármost elismerem, hogy még a józan embereket is rabul ejtheti a szinte határtalan hatalomvágy; de bevallom, sehogyan sem tudom elképzelni, vajon mi csábíthatná a központi kormányzat igazgatásával megbízott embereket arra, hogy a

tagállamokat megfosszák az ilyen jellegű hatóságoktól. Egy tagállam helyi rendfenntartásának szabályozása nézetem szerint nem nagyon vonzó perspektíva egy becsvágyó férfiú számára. Az ambiciózus emberek fantáziáját inkább a kereskedelem, a pénzügy, a diplomácia és a hadügy ragadja meg; és ami hatalom ezekhez szükséges, annak a nemzeti kormányzat a letéteményese. Egy tagállam hatáskörében a magánjogi konfliktusok elsimítása, a mezőgazdaság és hasonló ágazatok felügyelete, egyszóval a helyi igazságszolgáltatás körébe tartozó ügyek nem olyan célok, amelyeket az országos törvénykezés közegei kívánatosnak vélhetnek. Valószínűtlen tehát, hogy szövetségi hivatalok bitorolni akarnák az említett ügyekkel kapcsolatos hatalmat; amelynek a gyakorlását megkísérelni bonyodalmakkal járna és csekély jelentőséggel bírna; éppen ezért az efféle hatalom birtoklása nem növelné a nemzeti kormányzat méltóságát, fontosságát vagy dicsfényét.

De tegyük fel – a vita kedvéért –, hogy merő szertelenségből és hatalomvágyból lábra kapnának ilyenféle törekvések; ebben az esetben is biztosra vehető, hogy az országos képviselő-testület választóközösségének, más szóval a tagállamok népének józan esze eredményesen mérsékelné az ilyen feneketlen étvágyat. Az államok kormányzatai mindig sokkal könnyebben avatkozhatnak az országos hatóságok dolgaiba, mint az országos kormányzat az egyes államok ügyeibe. E tételt bizonyítja, hogy a tagállamok kormányai, ha ügyeiket tisztességesen és körültekintően intézik, nagyobb mértékben befolyásolhatják az embereket, mint a szövetségi kormányzat. Ez a körülmény egyszersmind arra tanít, hogy minden föderatív alkotmánynak megvan a természetéből adódó, úgyszólván veleszületett gyengesége, és hogy megszerkesztésekor minden erővel arra kell törekedni, hogy minden olyan hatalommal felruházzuk, ami a szabadság alapelveivel összeegyeztethető.

Az egyes állami kormányzatok nagyobb befolyása egyrészt

a nemzeti kormányzat szövevényes szerkezetéből adódnék, másrészt – és főként – azokból a tárgykörökből, amelyekre egy-egy állam közigazgatásának figyelme irányulna.

Köztudomású, hogy az emberi szeretet rendszerint annál kevésbé intenzív, minél távolabbi vagy területileg minél szétszórtabb a tárgya. Így aztán az ember jobban ragaszkodik a családjához, mint a szomszédaihoz; a szomszédaihoz jobban, mint a nagyobb közösséghez; minden állam népe tehát inkább lenne elfogult a helyi kormányzat, mint az unió kormányzatának javára, kivéve, ha az utóbbi a maga sokkal eredményesebb működésével semmissé tenné az említett alapelvet.

A tagállamok rendszabályai jól szolgálnák az emberi léleknek ezt az erős hajlandóságát.

A változatos részérdekek, amelyek szükségképpen a helyi kormányzatok fennhatósága alá tartoznak, és amelyeknek befolyáshálózata át- meg átszövi az egész társadalmat, fárasztó és unalmas, aprólékos eljárásokat igényelnek, s az sem vigasz, hogy ezek az eljárások esetleg igen tanulságosak.

Van azonban a tagállamok hatáskörében egy igen jelentős dolog, ami egymagában más – és kedvező – megvilágításba helyezi az egész ügyet. Ez pedig a büntetőjog és a polgári jogszolgáltatás. A nép engedelmességének és ragaszkodásának legjelentősebb, legegyetemesebb és legvonzóbb forrása ez. Minden másnál jobban kiváltja a népnek a kormányzat iránti szeretetét, tiszteletét és megbecsülését, mivel az élet és a tulajdon legközvetlenebb, szinte szemmel látható oltalmazásáról van szó; mivel a közösség figyelemmel kísérheti az oltalmazó előnyös vagy hátrányos működését, s minden embert közvetlenül és érzékenyen érint személyes és jól ismert problémáinak kezelése. A társadalomnak ez a kötőanyaga, amely szétáramlik az állami kormányzatok csatornáin, minden más tényezőtől függetlenül oly nagy hatalmat adna a tagállamoknak állampolgáraik felett, mely bármikor tökéletesen ellensúlyozná az unió hatalmát, s nemritkán veszedelmes riválisa lenne.

A nemzeti kormányzat tevékenységét viszont a polgárok tömegei kevésbé közvetlenül kísérik majd figyelemmel, úgyhogy a belőle húzott hasznot jobbára csak a gondolkodó emberek veszik észre és értékelik. Ami az általánosabb ügyeket illeti, ezek még kevésbé fognak utat találni az emberek érzelmeihez, és ennek megfelelően nemigen váltanak ki kötelességérzetet és aktív kötődést.

Ennek az érvnek az igazát bőségesen bizonyítják a föderatív alkotmányokkal kapcsolatos tapasztalatok, vonatkozzanak bár az általunk jól ismert szövetségi alkotmányokra vagy azokra, amelyek úgyszólván csupán távoli rokonaik.

Jóllehet a hajdani feudális rendszerek nem voltak a szó szoros értelmében konföderációk, sok volt bennük a társulás e fajtájának természetéből. Volt egy közös vezér, törzsfő vagy uralkodó, akinek hatalma az egész nemzetre kiterjedt, és sok alárendelt vazallus: hűbéresek, akik között nagy kiterjedésű földeket osztottak szét, s akiknek egész sor *alacsonyabb rangú* vazallusa vagy csatlósa volt; ezek vették birtokba és művelték a földeket, de hűbéresküt tettek, és engedelmességgel tartoztak annak, akitől kapták. Mindegyik fő vazallus amolyan uralkodóféle volt a maga nemesi birtokán. Ennek következtében a hűbérurak folyamatos konfliktusban állottak az uralkodóval, és maguk a hatalmas bárók, vagyis legfőbb hűbérurak gyakorta háborúztak egymással. Az uralkodó hatalma rendszerint túlságosan csekély volt a közös béke megóvásához, vagy ahhoz, hogy megvédje a népet közvetlen urainak elnyomásától. Az európai fejleményeknek ezt az időszakát a történészek igen nyomatékosan a feudális anarchia korának minősítik.

Ha az uralkodó történetesen energikus és harcos férfiú volt, s ráadásul jó képességű, akkor olyan személyes jelentőségre tett szert, amely abban az időben egyenértékű volt a rendszeresen gyakorolt hatalommal. Általánosságban azonban a bárók hatalma diadalmaskodott az uralkodó fejedelem hatal-

ma fölött; sok esetben a hűbérurak teljességgel lerázták a fejedelem igáját, és a nagy hűbérbirtokok független fejedelemségekké vagy államokká alakultak. Azokban az esetekben, amelyekben az uralkodó végül fölülkerekedett a vazallusain, főként annak köszönhette sikerét, hogy ezek a vazallusok zsarnoki módon elnyomták a tőlük függőket. A bárók vagy nemesek ellenségei voltak az uralkodónak és elnyomói a köznépnek; következésképpen mind az uralkodó, mind a köznép rettegett tőlük és gyűlölte őket; majd a közös veszedelem és a közös érdek hatására szövetkeztek egymással, s ez végzetesnek bizonyult az arisztokrácia hatalmára nézve. Ha a nemesek irgalmasabban és igazságosabban viselkedtek volna, akkor megtarthatták volna a csatlósaik hűségét és odaadását, s akkor az uralkodó fejedelemmel vívott küzdelmük majdnem mindig az ő győzelmüket és a királyi hatalom megnyirbálását vagy megdöntését eredményezte volna.

Ez nem merő spekuláció vagy találgatás. Érvényességének szemléltetésére – az egyéb idézhető esetek mellett – Skóciáé igen meggyőző példa. A klánszellem, amely már nagyon korán érvényesült az említett királyságban, és amely egységbe kovácsolta a nemeseket és hűbéreseiket, és szinte rokoni kötelékeket hozott létre közöttük, olyan hatalommal ruházta fel az arisztokráciát, amely állandóan az uralkodóé fölé kerekedett. Ez egészen addig tartott, amíg az Angliával való egyesülés el nem nyomta ezt az ádáz és kormányozhatatlan szellemet; ekkor a skót arisztokrácia az alárendeltség korlátai közé szorult, amelyeket a polgári közigazgatásnak egy ésszerűbb és erélyesebb rendszere már korábban intézményesített az angol királyságban.

A konföderáción belüli különálló kormányzatok joggal hasonlíthatók a feudális báróságokhoz. A különbség – az előbbiek javára – az, hogy a konföderáción belüli kormányzatok, a már ismertetett okokból, magukénak mondhatják a nép bizalmát és jóindulatát, s e fontos támogatás birtokában ered-

ményesebben szállhatnak szembe a nemzeti kormányzat bárminő illetéktelen beavatkozásával. Nem képesek azonban szembehelyezkedni törvényes és szükségszerű hatalmával, s ez jól van így. A hasonlóság a hatalmi rivalizálásban van, s ez mindkét félre egyaránt vonatkozik; továbbá abban, hogy a közösségi erők jelentékeny alkotóelemei LETÉTEMÉNYESEK kezében ÖSSZPONTOSULNAK – az egyik esetben egyének, a másikban politikai testületek élhetnek vele.

A konföderációs kormányzatokkal történtek rövid összefoglalása meg fogja erősíteni ezt a fontos tételt, amelynek figyelmen kívül hagyása politikai hibáink egyik fő forrása volt, és helytelen irányba terelte félelmeinket. Ez az összefoglalás valamelyik következő értekezés témája lesz.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 18. SZ.: MADISON
(ALEXANDER HAMILTON KÖZREMŰKÖDÉSÉVEL)

1787. december 7.

New York állam népéhez

Az ókor konföderációi közül az amphiktüóniákba* tömörült görög köztársaságoké volt a legjelentősebb. E híres intézményről ránk maradt beszámolókból tanulságos analógiákat szűrhetünk le az amerikai államok jelenlegi konföderációjára vonatkozólag.

A tagállamok megtartották függetlenségüket és szuverenitásukat, s egyenlő szavazati joguk volt a szövetségi tanácsban. A tanácsnak átfogó hatalma volt olyan javaslatokat tenni és döntéseket hozni, amelyeket szükségesnek tartott Görögország közjólétéhez: hadat üzenhetett, avagy háború folytatásáról határozhatott; eldönthette a tagállamok között felmerült vitákat; megbüntethette az agresszort; bevethette a konföderá-

ció teljes haderejét az engedetlen féllel szemben; s új tagokat vehetett fel. Ez a tanács volt a vallás őrzője és oltalmazója, és a delphoi szentélyhez tartozó óriási vagyoné is;* Delphoiban ítélkezett a honi lakosok és a jósdához zarándoklók között felvetődő vitás kérdésekben. A szövetségi hatalom eredményes működése érdekében a szövetség tagjai esküt tettek, hogy kölcsönösen megvédik és megoltalmazzák az egyesült városokat, hogy megbüntetik ennek az eskünek a megszegőit, és hogy bosszút állnak a szentély szentségtörő beszennyezőin.

Elméletben és papíron az ilyen hatalmi apparátus bőven elegendő az általános célok megvalósításához. Némely konkrét ügyben túl is lép a konföderáció törvénycikkeiben felsorolt jogkörökön. Az amphiktüóniák manipulálták a korszak babonáival, e babonák mechanizmusa volt ugyanis az idő tájt a kormányzás egyik fő eszköze; felhatalmazásuk volt, hogy a renitens városokkal szemben kényszert alkalmazzanak, és eskü kötelezte őket, hogy szükség esetén alkalmazzák is ezt a kényszert.

A tapasztalat azonban nagymértékben eltért az elmélettől. A hatalmat, akárcsak a mi jelenlegi kongresszusunkban, képviselők gyakorolták, mindannyiukat a városok nevezték ki mint politikai testületek, és ugyanebben a minőségükben irányították őket. Innen a konföderáció gyengesége, zavargásai és végül pusztulása. A legerősebb tagállamokat nem sikerült megfélemlíteni és féken tartani, sőt: ők zsarnokoskodtak a többiek felett. Démoszthenésztől tudjuk, hogy Athén hetvenhárom esztendeig döntőbírája volt Görögországnak. Aztán a spártaiak következtek huszonkilenc éven át, majd – a következő periódusban, a leuktrai csata után* – a thébaiak kerültek uralomra.

Plutarkhosz szerint túlságosan gyakran fordult elő, hogy a legerősebb városok képviselői megfélemlítették és korrumpálták a gyengébb városokéit, és a végső döntés mindig a legerősebb fél mellett szólt.

A tagállamok tevékenysége még a Perzsia és Makedónia ellen vívott – védekező jellegű és szerfölött veszedelmes – háborúkban sem hangolódott össze, és egyiküket-másikukat mindig lépre csalta vagy lepénzelte a közös ellenség. A külföld elleni háborúk szüneteit hazai viszálykodások, forrongások és öldöklések töltötték ki.

A Xerxész elleni háború befejezése után a spártaiak a jelek szerint azt követelték, hogy némelyik várost, hűtlen magatartása miatt, zárják ki a konföderációból. Az athéniak úgy gondolták, hogy a spártaiak kevesebb támogatót fognak ily módon elveszteni, mint ők maguk, vagyis uralkodó pozícióba jutnak a tanácsban; erélyesen ellenezték tehát a spártai tervet, és sikerült is meghiúsítaniuk. Ez a történelmi példa bizonyítja az ilyenfajta egyesülés csekély hatékonyságát: vagyis a legerősebb tagállamok uralomra vágynak, féltékenykednek, s a többiek alárendelt, alantas szerepet játszanak. A kisebb tagállamok elméletben ugyanolyan büszkén és méltóságteljesen keringhettek a közös központ körül, a gyakorlatban azonban csupán mellékbolygói voltak a nagyobb égitesteknek.

Milot abbé* szerint, ha a görögök oly bölcsek lettek volna, mint amilyen bátrak voltak, a tapasztalat meggyőzte volna őket róla, hogy szorosabb unióra van szükség, s ilyen reform végrehajtására használták volna fel a perzsa hadak elleni sikert követő békét. E kézenfekvő politika helyett azonban Athén és Spárta, a diadal okozta felfuvalkodottságukban, előbb vetélytársakká lettek, azután pedig ellenségekké, és sokkal, de sokkal nagyobb károkat okoztak egymásnak, mint amilyeneket Xerxész kezétől elszenvedtek. Acsarkodásuk, félelmeik, gyűlölködésük, marakodásaik a híres-nevezetes peloponnészoszi háborúba torkolltak, s e háború a harcot kezdeményező athéniak pusztulását, rabszolgasorba süllyedését hozta magával.

A gyönge kormány, amikor éppen nem visel háborút, belvillongások terhét nyögi, s a belviszályok újabb külföldi eredetű

szerencsétlenségeket zúdítanak rá. Phókisz lakói fölszántottak egy Apollón templomához tartozó, megszentelt földdarabot, mire az amphiktüónia tanácsa, a korszak babonás hitével összhangban, büntetéspénzt szabott ki a szentségtörőkre. Phókisz lakói, Athén és Spárta bujtogatásának hatására, nem voltak hajlandók kifizetni az összeget. Théba, más városokkal karöltve, elhatározta, hogy síkraszáll a szövetség tekintélyéért, és megbosszulja az istenség sérelmét. Théba, a gyöngébbik fél lévén, a konfliktust titokban szító Makedóniai Fülöphöz fordult segítségért. Fülöp örömmel kapott az alkalmon, hiszen már régóta tervezgette a görög szabadságjogok elfojtását. Intrikával, vesztegetéssel sikerült megnyernie jó néhány város népszerű vezetőjét; közbenjárásuk és szavazataik segítségével beléphetett a delphoi szövetségbe, ahol aztán mesterkedéseivel és fegyveres fenyegetéseivel rövidesen uralkodó pozícióra tett szert.

Ilyen következménnyel járt hát a hamis elv, amelyen ez a különben fontos intézmény alapult. Mint a görög események egyik józan ítéletű megfigyelője mondotta, ha Görögország részei szorosabb konföderációba tömörülnek, s ha kitartóan védelmezik az ország egységét, akkor az ország sose kerül a makedónok igájába, és még Róma nagyszabású terveinek is képes lett volna útját állni.

Az akhaiai szövetség a görög köztársaságok egy másik olyan társulása volt, amelynek sorsából hasznos tanulságokat meríthetünk.

Sokkal szorosabb unióról volt itt szó, s okosabban szervezettről, mint az előző esetben. Mint látni fogjuk, hasonló katasztrófa érte ugyan, de semmiképpen sem érdemelte meg sorsát annyira, mint a delphoi szövetség.

A szövetséget alkotó városok megtartották helyhatósági önállóságukat; tisztségviselőiket maguk nevezték ki, s teljes egyenlőséget élveztek. A szenátusnak, amelyben képviseletük volt, kizárólagos joga volt a békekötés és a hadüzenet, a követküldés és a követek fogadása, a szerződések és szövet-

ségek megkötése, a hadsereget parancsnokló elöljáró – praetor – kinevezése; ez a praetor egyébiránt – tíz szenátor beleegyezésével és tanácsainak igénybevételével – a szenátus ülésszakai közötti időszakokban nemcsak a kormányzati teendőket látta el, hanem fontos részt vállalt a szenátus tanácskozásaiban is. Az alkotmány eredeti formájában az igazgatást két praetornak kellett volna vállalnia; a gyakorlatban azonban előnyösebbnek bizonyult egyetlen praetor alkalmazása.

Az egyes városoknak minden jel szerint egyformák voltak a törvényei és a szokásai, a súly- és mértékegységei, s egyforma volt a pénz is. De teljességgel bizonytalan, hogy ez az egyformaság milyen mértékben volt a szövetségi tanács hatalmának következménye. Csak annyit sejtünk, hogy az egyes városok – így vagy úgy – kénytelenek voltak ugyanolyan törvények és szokások szerint élni. Amikor Philopoimén* a szövetség tagjává tette Spártát, a szövetség eltörölte Lükurgosz törvényeit és intézményeit, s az akhájok törvényeivel és intézményeivel helyettesítette őket. A delphoi szövetség tagjai, melyek egyike Spárta volt, meghagyták kormányzatának és törvényhozó testületének teljes jogkörét. Már ez is bizonyítja, hogy a két rendszer szelleme lényegesen eltért egymástól.

Nagy kár, hogy olyan kevés emlék maradt fenn erről a különleges politikai képződményről. Ha többet tudnánk szerkezetéről és működéséről, ismereteink valószínűleg jobban megvilágítanák a szövetségi kormányzatok funkcionálásának tudományát, mint bármelyik általunk ismert hasonló kísérlet.

Az akhaiaiakkal foglalkozó valamennyi történész rámutat egy fontos tényre. Ez pedig a következő: mind azután, hogy Aratosz* megújította a szövetséget, mind pedig azelőtt, hogy a makedón mesterkedések felbomlasztották, sokkal, de sokkal több mértékletesség és igazságosság érvényesült a kormányzásában és jóval kevesebb erőszak és lázadás volt észlelhető a nép részéről, mint az olyan városok esetében, amelyek *egyedül* ültették át a gyakorlatba a szuverenitás kiváltságait. Görög-

országról írva Mably abbé megjegyzi,* hogy a népuralom, amely másutt annyi viharral és viszállyal járt, az akhaiai köztársaság tagjainál nem okozott rendbontást, mivel a helyi kormányzást *a konföderáció átfogó hatalma és törvénykezése korlátok közé szorította.*

Nem akarunk azonban elhamarkodottan arra a következtetésre jutni, hogy semmiféle széthúzás nem borzolta az egyes városok kedélyét; még kevésbé arra, hogy az egész rendszer jellemzője az alárendeltség és az általános összhang volt. A köztársaság viszontagságai és egész sorsa az ellenkezőjére utalnak.

Az amphiktüónia jelentősége sokáig kisugárzott; az akhaiaiak konföderációja viszont, amelynek csupán a kevésbé fontos városok voltak a tagjai, nem játszottak valami nagy szerepet a görög színtéren. Amikor az előbbi áldozatul esett a makedón hódításnak, az utóbbit megkímélte Fülöp és Nagy Sándor politikája. E fejedelmek utódainak uralkodása alatt azonban másfajta politika érvényesült. Sikerült megosztani az akhaiaiakat. Mindegyik várost más és más érdekszférába csábították, és az unió felbomlott. Némelyik várost a makedón megszálló csapatok kerítették zsarnoki hatalmukba; más városok a belvillongásokban hatalomra jutott bitorlók markába kerültek. A szégyen és az elnyomás azonban rövidesen fölébresztette a szabadságvágyat. Néhány város újraegyesült. Más városok követték a példát, mihelyt alkalmuk nyílt elszakadni zsarnokaiktól. A szövetség nemsokára majdnem az egész peloponnészoszi félszigetre kiterjedt. Makedónia felfigyelt erre, de belviszályai miatt nem tudta megállítani a folyamatot. A lelkesedés egész Görögországra átragadt, s a városállamok minden jel szerint készen álltak, hogy *egy* konföderációba egyesüljenek; ekkor azonban Spárta és Athén, megirigyelvén az akhaiaiak dicsőségét, végzetes módon elfojtotta a mozgalmat. A szövetség, a makedón hatalomtól való félelmében, az egyiptomi és a szíriai király* pártfogását kereste – e királyok ugyanis, Nagy Sándor utódai lévén, vetélytársai voltak Makedónia királyának. Erre a politikára Kleomenész* spártai

király mért vereséget: indokolatlan támadást intézett akhaiai szomszédai ellen, és mint Makedónia ellenségének, érdekében állt rábírni Egyiptom és Szíria uralkodóit, hogy szegjék meg szövetségi kötelezettségeiket az akhaiaiakkal szemben. Az akhaiaiak nagy dilemmában voltak: vagy megadják magukat Kleomenésznek, vagy kérik egykori elnyomóik, a makedónok segítségét. Az utóbbi megoldást választották. A görögországi viszályok mindig kapóra jöttek a hatalmas szomszédnak: alkalmat szolgáltattak a beavatkozásra. A makedón hadsereg csakhamar megjelent a színen, s legyőzte Kleomenészt. Az akhaiaiak aztán, ahogy már lenni szokott, hamar megtapasztalták, hogy a diadalmas és erős szövetséges lesz az úr aháznál. Hiába alázkodtak meg, a legtöbb, amit el tudtak érni, az volt, hogy a makedónok eltűrték az akhaiai törvények gyakorlását. A makedón trónon ülő Fülöp* zsarnokoskodása rövidesen újabb szövetkezésre indította a görögöket. Az akhaiaiakat ugyan belviszályok gyengítették, a konföderáció egyik tagja, Messzénia pedig fellázadt; az aitóliaiak és az athéniak viszont csatlakoztak, úgyhogy a szövetség kibontotta a felkelés zászlaját. Hiába támogatták őket, mégis túl gyengének bizonyultak, ezért ismét a veszedelmes eszközhöz folyamodtak: külföldről kértek fegyveres segítséget. Mégpedig a rómaiaktól, akik kapva kaptak az alkalmon. Fülöpöt legyőzték, Makedóniát térdre kényszerítették. A szövetséget újabb válság sújtotta. Tagjai között nézeteltérések támadtak. Ezeket a rómaiak persze szították. Kallikratész és más népvezérek pénzért hajlandók voltak elárulni honfitársaikat. A széthúzás és a pártütés fokozása végett a rómaiak – nagy megdöbbenésére az őszinteségükben bízóknak – meghirdették az egész Görögországot felölelő, egyetemes szabadságot.[1] Ugyanezzel az álnok célzattal ezután arra csábították a tagállamokat, büszkeségükre hivatkozva, hogy lépjenek ki a szövetségből, mert az, úgymond, megsér-

[1] Ezzel a tetszetősebb elnevezéssel illették a szövetség tagjainak függetlenségét. (Publius)

ti a szuverenitásukat. Ezekkel a mesterkedésekkel darabokra tépték az uniót, Görögország utolsó reménységét, az ősi szabadságjogok utolsó mentsvárát. Az ostobaság és a téboly ekként keletkezett légkörében a rómaiaknak nem volt nehéz föltenni a pontot az i-re, s befejezni a pusztítást, amelyet fondorlataikkal elkezdtek. Az akhaiai szövetséget földarabolták, az akhaiaiakat rabságba vetették, s ez a görög népesség mind a mai napig nyögi a rabság igáját.

Úgy érzem, nem volt szükségtelen felvázolni a történelem e jelentős szakaszát; nemcsak azért, mert nem egy tanulsággal szolgál, hanem azért is, mert – az akhaiaiak alkotmányának vázlatos ismertetését kiegészítve – jól szemlélteti, hogy a föderatív testületeket inkább a tagjaik közötti anarchia veszélye kísérti, mintsem a vezetés zsarnoksága.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 19. SZ.: MADISON
(ALEXANDER HAMILTON KÖZREMŰKÖDÉSÉVEL)

1787. december 8.

New York állam népéhez

Az ókori konföderációk legutóbbi cikkemben idézett példái korántsem merítik ki a téma tapasztalati tanulságainak forrását. Jelenleg is vannak hasonló alapelvekre épült intézmények, amelyek figyelmet érdemelnek. Elsősorban a német államalakulat.

A kereszténység korai szakaszában Németország területén hét nemzet lakott,* s e különböző nemzeteknek nem volt közös vezérük. A hetek egyike, a frank, leigázta a gallokat, s megalapította a királyságot, melyet azután a frankokról neveztek el. A IX. században Nagy Károly, e harcias egyeduralkodó győzedelmes seregei sokfelé eljutottak, és így Germánia is része lett a hatalmas birodalomnak. Amikor Nagy Károly fiai

fölosztották a birodalmat egymás között,* ez a rész különálló, független impérium lett. Nagy Károly és közvetlen leszármazottai a konkrét birodalmi hatalom mellett e hatalom jelvényeit és méltóságát is birtokolták. A fő vazallusok azonban, akiknek hűbérbirtokai örökletessé váltak és akik a birodalmi gyűlést alkották – Nagy Károly ugyanis nem törölte el a testületet –, fokozatosan megszabadultak a járomtól, szuverén jogszolgáltatást hoztak létre, és kivívták függetlenségüket. A birodalmi felségjog nem bizonyult elég erősnek az ilyen hatalmas alárendeltek megfékezésére, valamint arra sem, hogy megőrizze a birodalom egységét és nyugalmát. A különféle fejedelmek és államok számos véres és sok-sok vészt hozó háborút viseltek egymás ellen. A birodalmi hatalom képtelen volt fenntartani a közrendet, és fokról fokra hanyatlott, végül majdnem belefulladt a sváb dinasztia utolsó császárának halálától egészen az ausztriai dinasztia első császárának trónra lépéséig dúló anarchiába.* A XI. században a császárok teljes szuverenitást élvezhettek, a XV. században viszont már szinte csupán a hatalom jelképeit és díszeit mondhatták magukénak.

Ebből a feudális rendszerből, amelyben a konföderáció több fontos vonása észlelhető, fejlődött ki aztán a német birodalmat alkotó szövetségi rendszer. Hatalmának egyik letéteményese a konföderáció tagjait képviselő birodalmi gyűlés; letéteményese továbbá a császár, vagyis a legfőbb végrehajtó hatalom, aki megvétózhatja a birodalmi gyűlés határozatait; letéteményese végül a birodalmi kamara és az udvari tanács, vagyis két olyan törvényszék, amely végső fokon ítélkezett a birodalmat érintő vitás kérdésekben vagy a birodalom részei között felmerülő ellentétekben.

A birodalmi gyűlésnek általános felhatalmazása van, hogy az egész birodalomra érvényes törvényeket hozzon, hogy hadat üzenjen vagy békét kössön, hogy szövetségeket kössön, hogy csapatokat állítson és pénzt veressen, erődöket épít-

tessen, szabályozza a pénzforgalmat, s új tagok felvételéről döntsön. Jogában áll továbbá, hogy az engedetlen tagokat kirekessze a birodalomból; az ilyeneket megfosztják felségjogaiktól és elkobozzák birtokaikat. A konföderáció tagjainak tilos a birodalomra ártalmas egyezségekre lépni, a császár és a birodalmi gyűlés beleegyezése nélkül a kölcsönös áruforgalomra vámot vagy illetéket kiszabni, a pénz értékét megváltoztatni, egymás rovására igazságtalanul cselekedni, vagy a közösségi béke megzavaróinak segítséget vagy menedéket nyújtani. Kiközösítés sújtja az előírások bármelyikének megszegőit. A birodalmi gyűlés tagjai mint közéleti emberek fölött minden esetben a császár és a birodalmi gyűlés ítélkezik, mint magánemberek fölött pedig az udvari tanács és a birodalmi kamara.

A császár nagyszámú kiváltságot élvez. A legfontosabbak: kizárólagos joga a birodalmi gyűlésnek javaslatokat tenni, a határozatait megvétózni, követeket kinevezni, címeket és rangokat adományozni, megüresedett választófejedelmi helyeket betölteni, egyetemeket alapítani, a birodalom államait nem sértő kiváltságokat osztogatni, a közjövedelmeket behajtani és felhasználni, s a közbiztonság fölött őrködni. Bizonyos esetekben a választófejedelmekből a császár mellett működő tanács alakul. Aki egyébiránt császári minőségében nem birtokol területet az országban, s nincs közvetlen jövedelme vagy bevétele. Másfajta minőségében élvezett jövedelmei és uradalmai azonban Európa egyik legnagyobb hatalmú fejedelmévé avatják.

Abból ítélve, hogy az alkotmányos jogkörök milyen tömkelege illeti meg e konföderáció képviselőit és fejét, azt vélhetnők, hogy ebben a formációban kivételesen nem érvényesültek a hasonló rendszerek általános sajátosságai. Mekkorát tévednénk! Az egész rendszer azon az elven alapul, hogy a birodalom uralkodók közössége; a birodalmi gyűlés uralkodók képviselete, s a törvények uralkodókra vonatkoznak; és

ennek az alapelvnek a következtében a birodalom idegek nélküli test, amely képtelen a tagjai szabályozására, nemigen tud védekezni külső veszély ellen, és bensőjében folytonos erjedés megy végbe.

Németország története a császár és az egyes fejedelmek és államok közötti háborúk története; továbbá a fejedelmek és az államok egymás közötti háborúinak története; az erősek zabolátlanságának, a gyengék elnyomásának, a külföld beavatkozásainak és fondorlatainak a története; annak a története, hogy katonai célra embert és pénzt követelnek, de nem kapnak, vagy csak részben; hogy megpróbálják erőszakkal kicsikarni, általában hiába, vagy pusztítás közepette, halomra gyilkolva ártatlant-bűnöst egyaránt. Továbbá az egyetemes ostobaság, zűrzavar és nyomorúság története.

A XVI. században a császár – oldalán a birodalom egy részével – harcot vívott a többi fejedelem és állam ellen. Az egyik csatában a császárnak menekülnie kellett, és Szászország választófejedelme majdnem foglyul ejtette. A volt porosz király gyakran szállt szembe császári urával, és rendszerint felülkerekedett. A birodalom tagjai maguk is annyit viszálykodtak és háborúztak egymással, hogy a német krónikák véres lapokkal vannak tele. A vesztfáliai béke előtt Németországot harminc esztendeig tartó háború pusztította, egyik oldalon a császár harcolt, mellette állt a birodalom egyik fele; a másik oldalon Svédország, mellette a birodalom másik fele.* A békefeltételeket azután külföldi hatalmak tárgyalták és diktálták; és a békefeltételek egyes cikkelyei – amelyek tehát idegen hatalmaktól származnak – fontos részei a német alkotmánynak.

Lehet, hogy a nemzet egységét vészhelyzetben erősíti az önvédelem kényszere, a helyzete azonban továbbra is sanyarú. A katonai előkészületeket annyi kimerítő tárgyalásnak kell megelőznie a szuverén testületek féltékenysége, gőgje, nézeteltérései és egymásnak ellentmondó követelései miatt, hogy

mielőtt a birodalmi gyűlés intézkedni tudna, az ellenség már mozgósított; és mielőtt a szövetségi csapatok támadni tudnának, az ellenség már visszavonult téli kvártélyaiba.

A békeidőkben szükségesnek ítélt, kis létszámú nemzeti hadsereg felszerelése fogyatékos, fizetése rossz, szelleme provinciális; és a kincstárnak rendszertelenül és aránytalanul folyósított hozzájárulásokból tartják el.

Mivel lehetetlennek bizonyult a szuverén felek között a rendet fenntartani és igazságot szolgáltatni, azzal kísérleteztek, hogy kilenc vagy tíz körzetre osztották a birodalmat. Ezekre a körzetekre bízták a belső szervezést, s azt, hogy katonai eszközökkel szerezzenek érvényt a törvénynek a szövetség vétkes vagy csökönyös tagjaival szemben. A kísérlet azonban még hangsúlyosabban mutatta meg az alkotmány gyökeres hibáját. Mindegyik körzet miniatűr ábrázolata volt e politikai szörnyszülött torzulásainak. A körzetek vagy nem teljesítik megbízásukat, vagy pedig polgárháborús pusztítással és mészárlással végzik feladatukat. Olykor egész körzetek vétkesek kötelességszegésben, és növelik a bajt, melynek orvoslása végett hozták létre őket.

Egy Thuanusnál* olvasható példából fogalmat alkothatunk magunknak a katonai kényszer jellegéről. Donawerthben, Svábföld körzetének egyik szabad városában, St. Croix abbé néhány kiváltságot élvezett. Amikor valamelyik közszereplése alkalmából gyakorolta e kiváltságokat, a város lakossága atrocitásokra ragadtatta magát vele szemben. Következményként a birodalom kiközösítette a várost, s Bajorország hercegét – aki pedig egy másik körzet vezetője volt – bízták meg a kiközösítés érvényesítésével. A bajor herceg, tízezer főnyi sereg élén, csakhamar megjelent a városkapunál, s kitűnő alkalomnak vélte az akciót titokban régen dédelgetett szándékának megvalósítására: újjáéleszteni egy elévült követelést, azzal az ürüggyel, hogy Donawerth városát annak idején ősei

földjétől szakították el.[1] Nos, a bajor herceg elfoglalta a várost, mégpedig a maga nevében; lefegyverezte és megbüntette lakosait, és ismét a saját birtokaihoz csatolta a helységet.

Fölteheté valaki a kérdést, hogy vajon mi tarthatta össze mégis ezt a már szinte darabjaira szétesett szerkezetet? Kézenfekvő a válasz: a szövetség legtöbb tagjának gyengesége; nem akarták ugyanis kiszolgáltatni magukat idegen hatalmak kényére-kedvére; azután: a szövetség főbb tagjainak gyengesége, szemben a környező hatalmak félelmetes erejével; továbbá: a nagy tekintély és befolyás, melyet a császár különálló és örökletes birtokaiból szerzett; végül: az érdek, amely arra ösztökéli a császárt, hogy fenntartson egy családi büszkeségével összefüggő rendszert, amely Európa legnagyobb fejedelmévé teszi. Ezek a tényezők tartják össze a gyenge és ingatag uniót; ráadásul a szuverenitás természetéből fakadó taszító – és az idő haladtával egyre hangsúlyosabb – sajátosságok megakadályoznak bármiféle, valódi konszolidáción alapuló reformot. De ha ez az akadály ledőlne is, ne gondolja senki, hogy a szomszéd hatalmak eltűrnének olyan gyökeres megújulást, amely a hozzá méltó hatalomhoz és ranghoz juttatná a birodalmat. A külföldi országok hosszú idő óta érdekelteknek tekintik magukat a birodalmi alkotmány fordulataiban, és nem egy alkalommal tanúsították politikájukkal, hogy állandósítani akarják a birodalomban az anarchiát és a gyengeséget.

Ha még nyilvánvalóbb példát akarunk, érdemes szemügyre venni Lengyelországot, ahol helyi kiskirályokat kell kormányozni. Szembetűnő, mennyi szerencsétlenség oka ez az intézményrendszer. Lengyelország, egyaránt alkalmatlan lévén az önkormányzatra és az önvédelemre, régóta ki van

[1] Pfeffel* *(Nouvel abreg. chronol. de l'hist. etc. d'Allemagne)* szerint a herceg azzal indokolta lépését, hogy így akarta magát kárpótolni az expedíció költségeiért. (Publius)

szolgáltatva szomszédai kényének-kedvének, s a szomszédoknak nemrég kedve támadt, hogy megszabadítsák az országot lakosságának és területének harmadrészétől.

A svájci kantonok egymás közötti kapcsolata nemigen éri el a konföderáció szintjét, jóllehet gyakran példálóznak velük az ilyen intézményrendszer stabilitásának, szilárdságának bizonyítására.

Nincsenek közös pénzügyeik; nincsen közös hadseregük, még háborúban sem; nincs közös jogszolgáltatásuk – nincsen semmiféle közös szuverenitásra utaló jellegzetességük.

Különleges földrajzi helyzetük tartja össze őket, továbbá az a körülmény, hogy egyenként gyöngék és jelentéktelenek; hogy tartanak hatalmas szomszédaiktól, hiszen egyiküknek azelőtt az alattvalói voltak; meg az, hogy az ilyen egyszerű és egyforma életmódot folytató emberek között kevés az ok a nézeteltérésre; továbbá közös érdekeltségük birtokaik megtartásában. Összetartja a kantonokat, hogy lázadások és felkelések elnyomása végett szükségük van egymás segítségére, az ilyen kölcsönös segítségnyújtást megállapodások szabályozzák, igénybevételére sor is kerül; végül összetartja őket az, hogy szükség van szabályozott és állandó jellegű intézményrendszerre a kantonok közötti disputák elintézése céljából. Ennek az intézményrendszernek a lényege: a szemben álló felek négy-négy ítélőbírót választanak a semleges kantonokból; ha ők nyolcan nem tudnak megegyezni, akkor döntőbírót választanak. Ez a pártatlanságra felesküdött bíróság jogerős ítéletet hirdet, amelynek minden kanton köteles érvényt szerezni. Ennek az intézményrendszernek a hatásköre megítélhető egy 1683-ban, a savoyai Victor Amadeusszal kötött szerződés záradékából: ennek értelmében Victor Amadeus kötelezettséget vállal, hogy közvetít a kantonok között fölmerülő vitás ügyekben, és szükség esetén erőszakot alkalmaz a renitens féllel szemben.

A svájci kantonok helyzete különleges ugyan, de ha mégis

összehasonlítható az Egyesült Államokéval, akkor a párhuzam igazolja azt az elvet, amelynek érvényessége bizonyítandó. Bármilyen jól működik ez az unió a köznapi esetekben, mihelyt az erejét próbára tévő nézeteltérés adódik, csődöt mond. Svájcban a vallási ellentétek három esetben is véres összeütközéseket robbantottak ki, s bízvást elmondható, hogy szétbomlasztották a szövetséget. A protestáns és a katolikus kantonoknak azóta külön-külön diétáik vannak, itt intézik legfontosabb ügyeiket; a közös országgyűlésnek nemigen maradt egyéb dolga, mint a közös bérletek intézése.

A szétválásnak volt egy további figyelemre méltó következménye: a felek ellentétes érdekű külföldi szövetségeket kötöttek. A protestáns társulást vezető Bern az Egyesült Tartományokkal* lépett szövetségre, a katolikus tömörülés feje, Luzern viszont Franciaországgal.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 20. SZ.: MADISON
(ALEXANDER HAMILTON KÖZREMŰKÖDÉSÉVEL)

1787. december 11.

New York állam népéhez

Az Egyesült Németalföld igen figyelemreméltó szerkezetű köztársaságok – vagy inkább arisztokratikus államalakulatok – konföderációja, amely azonban igazolja a konföderációk elemzéséből eddig levont tanulságainkat.

Ezt az uniót hét egyenlő és szuverén állam alkotja;* minden egyes állam vagy tartomány pedig egyenlő és független városokat tömörít. A fontos ügyekben nemcsak a tartományok, hanem a városok egyhangú döntésére is szükség van.

Az unió szuverenitását a rendi gyűlés képviseli, ez általában a tartományok kinevezte ötven képviselőből áll. Némelyik képviselő élete végéig megtartja megbízatását; mások csupán

hat, három vagy egy év tartamára. Két tartomány képviselői meghatározatlan ideig maradnak a testületben.

A rendi gyűlésnek joga van szerződéseket és szövetségeket kötni, hadat üzenni és békét kötni, hadsereget állítani és hajóhadat fölszerelni, hozzájárulási kvótákat és adókat megállapítani. De minden ilyen esetben egyhangú döntés és a választók jóváhagyása szükséges. A rendi gyűlés jogkörébe tartozik követek kinevezése és fogadása; továbbá az, hogy érvényt szerezzen már megkötött szerződéseknek és szövetségeknek; hogy kiviteli és behozatali vámokat vessen ki és szedjen be; hogy pénzt veressen (a tartományi jogok figyelembevételével); s hogy kormányozza az alárendelt területeket. A tartományoknak tilos jóváhagyás nélkül szerződéseket kötni, másokra sérelmes adókat vagy illetékeket kiszabni, avagy szomszédaikra nagyobb vámokat kivetni, mint a saját polgáraikra. A szövetségi közigazgatást államtanács, számvevőszék és öt tengerészeti kollégium erősíti és támogatja.

Az unió legfőbb végrehajtó tisztségviselője a helytartó, aki ez idő szerint örökös fejedelem. Súlyát, befolyását a köztársaságban függetlensége határozza meg, továbbá nagy hitbizományi birtokai, családi kapcsolatai nem egy európai hatalmassággal, és meghatározza talán legfőképpen az, hogy nemcsak az unió helytartója, hanem a többi tartományoké is, és ez utóbbi minőségében – bizonyos keretek között – városi hatóságokat nevez ki, tartományi rendeleteket hajt végre, tetszése szerint elnökölhet a tartományi törvényszék ülésein, és közkegyelmet gyakorolhat.

Az unió helytartójaként jelentős előjogokat élvez.

Politikai minőségében jogában áll dönteni a tartományok közötti vitákban, ha ez más módszerekkel nem sikerült; jelen lehet a rendi gyűlés tanácskozásain, vagy a tartományok egyéb értekezletein; audiencián fogadhatja idegen államok követeit; külföldi udvaroknál különleges ügyvivőket tarthat.

Katonai minőségében a szövetségi hadsereg főparancsnoka;

gondoskodik helyőrségek szervezéséről, és általában rendelkezik katonai ügyekben; dönt a katonai kinevezésekben, mégpedig az ezredesi rangtól a zászlós rangig; kinevezi a katonailag megerősített városok kormányzatát.

Mint tengerészeti méltóság, ő a főadmirális; felügyelője és irányítója a hajóhaddal és általában a tengerészettel kapcsolatos minden ügynek; személyesen vagy megbízottja révén elnököl a tengerészeti hivatalok ülésein; helyettes admirálisokat és más főtiszteket nevez ki; továbbá haditanácsokat hoz létre, amelyeknek döntései csak az ő jóváhagyásával hajthatók végre.

Jövedelme – s ebben nincsenek benne a privát bevételek – háromszázezer forintot tesz ki. Az állandó hadsereg, amelynek főparancsnoka, körülbelül negyvenezer főnyi.

Ilyen hát a híres németalföldi konföderáció felépítése – papíron. Milyen jellemző vonásokkal ruházta fel mármost a gyakorlat? Nos: kormányzata erélytelen; a tartományok között napirenden vannak a nézeteltérések; külföldi befolyás alatt áll, és megalázó bánásmódban van része; a konföderáció élete békeidőben kiegyensúlyozatlan, háborúi pedig katasztrofális következményekkel járnak.

Mint Grotius* már régebben megjegyezte, az alkotmány fogyatékosságai csak azért nem döntik romba az országot, mivel honfitársait összetartja az osztrák uralkodóház iránt érzett gyűlölet.

Egy másik tekintélyes szerző* szerint az utrechti unió* hatalmi központja, a rendi gyűlés, látszatra elegendő az összhang megteremtésére, a tartományok marakodásai miatt azonban a gyakorlat nagyon is eltér az elmélettől.

Egy másik szerző* szerint a rendi gyűlés előírja, hogy minden tartomány anyagi hozzájárulást folyósítson; de ez az előírás eddig nem volt és valószínűleg sosem lesz végrehajtható, mivel az ország belsejében lévő tartományok – csekély kereskedelmi forgalmuk miatt – nem képesek a többiekével egyenlő hozzájárulást fizetni.

Ami egyébként az anyagi hozzájárulást illeti, az alkotmány előírásainak kijátszása köznapi gyakorlattá vált. A késedelemmel járó veszély a hozzájárulással egyetértő tartományokat arra készteti, hogy a többieket meg se várva fizessék be a rájuk eső hányadot, s aztán deputációk útján – gyakori eset! – vagy más módokon igyekeznek visszatérítést kieszközölni a többiektől. Holland tartományát gazdagsága és befolyása képessé teszi mindkét cél elérésére.

Nemegyszer megtörtént, hogy a hátralékot végül is szuronyok segítségével hajtották be, ami borzasztó ugyan, de végrehajtható az olyan konföderációban, amelynek egyik tagja jóval erősebb a többinél, s amelyben a többiek oly gyengék, hogy eszükbe sem jut ellenállni. Nem valósítható meg azonban az ilyesmi egy olyan konföderációban, amelynek több tagja egyenlő katonai erejű és egyenlő gazdasági erőforrásokkal rendelkezik, és egyenként is képesek energikus és kitartó ellenállásra.

A külügyminiszterek, mondja Sir William Temple – maga is volt külügyminiszter –, úgy kerülik meg a rájuk bízott ügyekben a döntést, hogy manipulálják a tartományokat és a városokat. 1726-ban például a hannoveri szerződés végrehajtását egy teljes évvel sikerült késleltetni. Gyakoriak és közismertek a hasonló esetek.

Szükséghelyzetben a rendi gyűlés gyakran kényszerül az alkotmányos keretek túllépésére. 1688-ban például a saját szakállára kötött szerződést.* Az 1648. évi vesztfáliai békét, amely formálisan és véglegesen elismerte Hollandia függetlenségét, Zeeland beleegyezése nélkül kötötték meg. Még a legutóbb Nagy-Britanniával megkötött békeszerződésben is eltértek az egyhangú döntés alkotmányos alapelvétől! A gyönge alkotmány szükségszerű következménye a szétesés, mert hiányzik a biztonság megőrzéséhez szükséges hatalom – vagy kisajátítják. Hogy ez a kisajátítás megáll-e ott, ahol még egészségesnek tekinthető, vagy pedig elmegy a veszedelmes

szélsőségekig, az a pillanatnyi körülményektől függ. Fogyatékos alkotmány esetében a rendkívüli hatalom gyakorlását olykor a pillanatnyi, sürgős igények követelik, s ez gyakrabban szül zsarnokságot, mint akár a legszélesebb körű alkotmányos hatalom teljes kihasználása.

A helytartói intézmény előidézte katasztrófák ellenére is igen elterjedt az a feltevés, hogy a helytartónak az egyes tartományokra gyakorolt befolyása nélkül a konföderációban megnyilvánuló anarchia már régen felbomlasztotta volna magát a konföderációt. Mably abbé azt mondja: „Ilyen kormányzattal az unió nem maradhatott volna fenn, ha a tartományoknak nincs egy belső ösztökéjük, amely lomhaságukat nógatja, és gondolkodásukat egy irányba tereli. Ez az ösztöke: a helytartó." Sir William Temple pedig megjegyzi: „Amikor a helytartóság intézménye szünetelt, Holland, a maga gazdagságával és hatalmával, amely valamiféle függőségbe kényszerítette a többieket, kellőképpen pótolta a hiányt."*

Nemcsak ezek a körülmények fékezik azonban az anarchiába és a felbomlásba zuhanás folyamatát. A környező hatalmak bizonyos mértékben kikényszerítik az uniót, ugyanakkor azonban intrikáikkal hangsúlyosabbá teszik az alkotmány fogyatékosságait, amelyek révén a köztársaságot bizonyos fokig a markukban tartják.

Az igazi hazafiak régóta panaszolták, hogy e fogyatékosságok súlyos következményekkel járnak, és nem kevesebb, mint négy szabályszerű kísérletet tettek a bajok orvoslására: *rendkívüli gyűléseket* hívtak össze ebből a célból, de a dicséretes törekvés mindannyiszor kudarcba fulladt; *nem sikerült egységbe forrasztani a tanácskozó testületet* az érvényben lévő alkotmány ismert és elismert, végzetes következményekkel járó hibáinak kijavítására. Álljunk meg egy pillanatra, honfitársaim, ennél a szomorú és figyelmeztető történelmi leckénél; s amikor panaszoljuk a szerencsétlenségeket, amelyeket az egymással ütköző nézetek és az önzés indulatai zúdítanak az

emberiségre, egyszersmind adjunk hálát az égnek, hogy a mi tanácskozásaink, amelyeket politikai boldogulásunk érdekében folytattunk, üdvös egyetértést hoztak.

Az előbb említett országban általános adózást terveztek, amelyet a szövetségi hatóság adminisztrált volna. De a tervet sokan ellenezték, és nem lett belőle semmi.

A szerencsétlen nép pedig most minden jel szerint súlyosan megszenvedi a zavargásokat, a tagállamok közötti nézeteltéréseket és a külföldi hadak invázióit, vagyis a sorsából fakadó válságot. S a többi ország aggódva függeszti szemét a szörnyű látványra. Az emberiesség mindenekelőtt azt kívánná, hogy ez a súlyos megpróbáltatás olyan kormányzati reformra vezessen, amelynek nyomán létrejön az unió, és megszületik a nyugalom, a szabadság és a boldogság. A második kívánság az volna, hogy a menedék, amelynek oltalmában reményeink szerint ezek az áldások országunkban hamarosan élvezhetők lesznek, vigaszt nyújtson nekik a maguk szerencsétlenségéért.

Nem kérek elnézést, amiért ily hosszan elidőztem a szövetségi államalakulatok precedenseinél. A tapasztalat az igazság orákuluma, s ha a válaszai egyértelműek, akkor perdöntő kinyilatkoztatásnak tekintendők. Esetünkben azt a fontos igazságot nyilvánítja ki egyértelműen, hogy a szuveréneken uralkodó szuverenitás, a kormányokat kormányzó kormány, a közösségekre – nem pedig az egyénekre! – vonatkozó törvényhozás éppoly hibás az elméletben, mint a gyakorlatban, aláássa a polgári állam rendjét és céljait, mivel a *törvény* helyébe az *erőszakot,* a *hatóság* szelíd és üdvös *kényszere* helyébe a *kard* pusztító *kényszerét* állítja.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 21. SZ.: HAMILTON

1787. december 12.

New York állam népéhez

A legutóbbi három számban összefoglaltuk a legfőbb körülményeket és eseményeket, amelyek meghatározták más konföderációs kormányzatok szellemét és sorsát. Most sorra veszem a legfőbb fogyatékosságokat, amelyek eleddig meghiúsították a nálunk meghonosított rendszerhez fűzött reményeinket. Az orvoslás módjának biztos és kielégítő megállapításához feltétlenül szükséges, hogy megismerjük, milyen mérvű és milyen súlyos a baj.

A meglévő konföderáció legnyilvánvalóbb hiányossága, hogy törvényeinek egyáltalán nincsenek SZANKCIÓI. Mai állapotában az Egyesült Államok nem képes elérni, hogy engedelmeskedjenek a döntéseinek, vagy hogy pénzbüntetéssel, előjogok felfüggesztésével vagy eltörlésével, esetleg bármilyen más alkotmányos módon megtorolja a döntéseivel szemben megnyilvánuló engedetlenséget. Semmiféle hatalmat nem ruháztak rá, hogy erőszakot alkalmazzon a szövetség kötelességszegő tagjaival szemben, és ha a szövetség vezető szervének – az egyes államok között létrejött megállapodás természetéből kifolyólag – mégis tulajdonítanak ilyen jogot, hát csupán következtetés útján, úgyszólván mesterségesen tehetik meg, ellentétben a második cikkellyel, amely szerint „minden egyes államot megillet az a hatalom, hatáskör és jogkör, amelyet nem ruháztak át *kifejezetten* a Kongresszusban ülésező Egyesült Államokra". Kétségkívül szembetűnő abszurditás feltételezni, hogy ilyenfajta jog nem létezik, de kénytelenek vagyunk szembenézni a dilemmával: vagy magunkévá tesszük e feltevést – bármilyen esztelennek látszik is –, vagy megszegünk, illetve kiigazítunk egy olyan rendelkezést, amelynek az új alkotmány ellenzői újabban a dicséretét

zengik, és amelyet oly hevesen méltatlankodva hiányolnak az alkotmánytervezetből. Ha nem vagyunk hajlandók csökkenteni ennek az agyondicsért rendelkezésnek a hatóerejét, akkor kénytelenek vagyunk arra a következtetésre jutni, hogy az Egyesült Államok kormányzata különös látványt nyújt: egy szemernyi alkotmányos hatalma sincs arra, hogy érvényt szerezzen saját törvényeinek. Az idézett példák mutatják, hogy ebben a tekintetben az amerikai konföderáció eltér minden más hasonló intézménytől, és példa nélkül álló, vadonatúj jelensége a politika világának.

Másik főbenjáró fogyatékossága a szövetségi plénumnak, hogy hiányzik belőle az államok kormányzatainak kölcsönös jótállása. A cikkelyekben nincs kinyilvánítva semmi efféle; és ha hasznossági okokból holmi hallgatólagos jótállást magyarázunk bele, akkor még kirívóbban térünk el az említett cikkelytől, mint hogyha – szintén a hasznosság okán – úgy értelmezzük a dolgot, hogy a cikkely hallgatólagosan elismeri az erőszak alkalmazásának lehetőségét. A kölcsönös jótállás hiánya, jóllehet következményeiben veszélyeztetheti, mégsem jelent olyan közvetlen életveszélyt az unióra, mint a törvényszegés szankcióinak hiánya.

Kölcsönös jótállás nélkül le kell mondani az unió segítségéről az olyan belső veszélyek elhárításában, amelyek olykor az állami alkotmányok létét fenyegetik. Az egyes államokban bekövetkezhet a hatalombitorlás, mely lábbal tiporja a nép szabadságjogait, miközben a nemzeti kormányzat törvényesen nem tehet mást, mint hogy méltatlankodva és sajnálkozva szemléli a törvénysértéseket. Valamely klikk zsarnokuralomra juthat a törvényes rend romjain, az uniónak pedig nem áll módjában alkotmányos segítséget nyújtani a kormány barátainak és támogatóinak. A vihar, amelyet Massachusetts állam csak az imént vészelt át,* bizonyítja, hogy itt nem holmi elméleti veszedelmekről van szó. Ugyan ki a megmondhatója, hogyan végződnek a legutóbbi zavargások, ha az elégedet-

lenkedőknek egy Caesar vagy egy Cromwell áll az élére? Ki jósolhatná meg, hogy egy Massachusettsben létrejött despotauralom milyen hatást gyakorolna a szabadságjogokra New Hampshire vagy Rhode Island, Connecticut vagy New York államban?

Némelyek oly szertelenül büszkék államuk jelentőségére, hogy ellenzik a szövetségi kormányzat jótállásának elvét is; azt állítják, hogy az ilyesmi nem más, mint fontoskodó beavatkozás a tagállamok belügyeibe. Az efféle aggályoskodás megfosztana bennünket az unió egyik várható előnyétől, és csak abból adódhat, hogy némelyek félreértik a rendelkezés jellegét. Ez a klauzula ugyanis semmiképpen sem akadályozhatja meg az egyes államok alkotmányának reformját, ha a nép többsége az ilyen reformot törvényes és békés úton támogatja. Ez a jog mindenképpen érintetlen maradna. Az említett jótállás csak az erőszakos változtatásoknak állná útját. Túl sok korlátozó tényező egyébiránt nem alkalmazható az efféle vészes eshetőségek ellen. A társadalmi béke, a kormányzati stabilitás teljességgel attól függ, hogy mennyire eredményesek az ilyen vonatkozású óvintézkedések. Ahol a teljes kormányzati hatalom a nép kezében van, ott az állam részleges vagy alkalmi politikai zűrzavarai esetén kisebb az igény a bajok erőszakos orvoslására. Népi vagy képviseleti alkotmány esetében a rossz kormányzás természetes gyógymódja a személyi változás. A központi hatalom jótállása éppen annyira irányulhat a hatalombitorlás ellen, mint a közösséget veszélyeztető pártütő zavargások vagy zendülések ellen.

A konföderáció egy másik alapvető hibája, hogy az egyes államok KVÓTÁK alapján folyósítják hozzájárulásukat a közös kincstárhoz. Elméletileg már bizonyítást nyert, hogy az országos igények ilyen eszközökkel nem elégíthetők ki, és ezt a gyakorlat próbája is bőségesen igazolta. Most csupán az államok közötti egyenlőség szempontjából beszélek a kérdésről. Akik azt szokták vizsgálni, hogyan jön létre egy ország ter-

mészet adta gazdagsága és melyek e gazdagság alkotóelemei, kénytelenek belenyugodni, hogy pontos meghatározásra nincs közös mértékegység vagy mérőműszer. Előbb a földek értékét, majd a lakosság számát javasolták a hozzájárulási arány alapjául, de sem ez, sem az nem tekinthető igazságosnak. Ha összehasonlítjuk az Egyesült Hollandia nemzeti vagyonát Oroszországéval, Németországéval vagy akár Franciaországéval, s ha ugyanakkor összevetjük az elsőnek említett kis ország földjeinek értékét és lakosságának számát a három utóbbi, hatalmas kiterjedésű ország egyikének vagy másikának lélekszámával vagy földjeik értékével, azonnal látni fogjuk, hogy sem a lélekszám, sem a földérték nem áll arányban az említett országok nemzeti vagyonával. Hasonló eredményre jutunk, ha ugyanilyen párhuzamot vonunk az egyes amerikai államok között. Hasonlítsuk csak össze Virginiát Észak-Karolinával, Pennsylvaniát Connecticuttal, vagy Marylandet New Jerseyvel, és meggyőződhetünk róla, hogy az egyes államok vagyona, illetve földjeik értéke és népességük száma között nincs összefüggés. Ugyanerre a megállapításra juthatunk, ha egy-egy említett amerikai állam egyes megyéit vizsgáljuk. Aki ismeri New York államot, nem vitathatja, hogy King's County és Montgomery County aktív vagyona között jóval nagyobb a különbség, mint e két megye földjeinek összértéke vagy lélekszáma alapján hinné az ember.

A nemzeti vagyon nagysága a tényezők egész sorától függ. A földrajzi helyzet, az éghajlati és talajviszonyok, a termékek jellege, a kormányzat milyensége, a polgárok szellemisége, tájékozottságuk mértéke, a kereskedelem, a művészetek, az ipar állapota – nos, mindezek a körülmények és sok egyéb, itt nem részletezhető, túlságosan összetett, apró vagy mellékes tény szinte elképzelhetetlen eltérések forrása, ami a különféle országok egymáshoz viszonyított jólétét vagy gazdagságát illeti. A következtetés nyilvánvaló: a nemzeti vagyonnak nincs közös mércéje, és persze nincs olyan általános vagy állandó

szabály sem, amely meghatározhatná az egyes államok adófizetési képességét. Így tehát minden arra irányuló kísérlet, hogy egy konföderáció tagjai efféle szabályok alapján fizessenek anyagi hozzájárulást, csakis kirívó egyenlőtlenséget és szélsőséges elnyomást idézhet elő.

Amerikában már maga az ilyen egyenlőtlenség is az unió szétesésével járna, ha módot találnának az efféle követelések kényszerítő érvényesítésére. A hátrányosan érintett államok nem sokáig viselnék el, hogy olyan elvek alapján tartozzanak össze, amelyek ily egyenlőtlenül osztanák el a közteherviselést, és amelyek arra is irányulnak, hogy elszegényítsék és elnyomják némelyik állam polgárait, miközben más államok polgárai alig érzik meg kötelezettségeik súlyát. Márpedig ez a visszásság együtt jár a kvóták és rekvirálások elvével.

Ez a hátrány csakis akkor kerülhető el, ha a nemzeti kormányzatot felhatalmazzák, hogy a maga módján gyűjtse össze a bevételeit. A vámok, illetékek és általában a fogyasztásra kivetett adók folyadékhoz hasonlíthatók, amely idővel azonos szintre kerül teljesítésük lehetőségeivel. Az egyes polgárok hozzájárulása bizonyos fokig tetszésük szerint alakul, és erőforrásaik figyelembevételével szabályozható. A gazdagok nagyvonalúak lehetnek, a szegények takarékosak. A magánjellegű elnyomás elkerülhető a megadóztatandó tárgyak helyes kiválasztásával. Ha némelyik államban bizonyos tárgyakra kivetett vámok következtében egyenlőtlenségek keletkeznek, kiegyenlítik őket a más államokban keletkezett, más tárgyakra kivetett vámok okozta aránytalanságok. Az idők folyamán és a dolgok alakulásával mindenütt helyreáll az egyensúly – amennyire ilyen bonyolult ügyekben ez lehetséges. És ha fennmaradna is némi egyenlőtlenség, az sem lenne oly nagymérvű, oly egyöntetű és oly gyűlöletes, mint az, amely bármilyen mértékű kvótarendszer következtében szükségképpen kialakul.

A fogyasztási cikkekre kivetett adók jelentős előnye, hogy

természetüknél fogva nem vihetők túlzásba. Megszabják a saját határaikat, s ezek a határok csak akkor léphetők át, ha lemondunk a kitűzött célról, vagyis a bevételek növeléséről. Itt csakugyan érvényes az a szellemes mondás, amely szerint „a politikai számtanban kettő meg kettő nem mindig négy". A túl magas vámok csökkentik a fogyasztást, és aki csak teheti, kijátssza a rendelkezéseket; a kincstárnak nagyobb a bevétele, ha a vámok mérsékeltek és korlátok közé szorítják őket. Ez meggátolja, hogy az állampolgárokat ilyen típusú adókkal anyagilag elnyomják: önmagában természetes határt szab a kivetésük lehetőségeinek.

Az ilyen adók az úgynevezett közvetett adók fajtájába tartoznak, és szükségképpen az állami bevételek legfőbb részei országunkban. A közvetlen adók, amelyek elsősorban a földekre és a házakra vonatkoznak, az arányos adókivetés elvén alapulhatnak. Mércéül a föld értéke vagy a lakosság száma szolgálhat. A mezőgazdaság helyzetét és a lakosság számát mindig is egymással szorosan összefüggő tényezőknek tekintették. Az egyszerűség és a biztonság kedvéért rendszerint valóban helyesebb számadatokkal operálni a vázolt cél érdekében. De hát minden országban gigászi feladat megállapítani a földek valódi értékét; csekély népsűrűségű és fejletlen országokban majdnem megvalósíthatatlan. A pontos értékmegállapítás költségei minden esetben óriási akadályt jelentenek. Egy olyan adózási ágban, amelyben a kormányzat cselekvési lehetőségeit nem korlátozza a dolgok természete, valamiféle, a céllal összhangban lévő szabály rögzítése kevesebb bajjal jár, mint hogyha az említett lehetőségeket akadálytalanul hagyjuk érvényesülni.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 22. SZ.: HAMILTON

1787. december 14.

New York állam népéhez

Az érvényben lévő szövetségi rendszer már felsorolt hiányosságain kívül vannak még egyéb, nem kisebb jelentőségű fogyatékosságok, amelyek mind hozzájárulnak ahhoz, hogy ez a rendszer teljességgel alkalmatlan az unió ügyeinek intézésére.

Minden érdekelt egyetért abban, hogy a kereskedelem szabályozására vonatkozó felhatalmazás hiánya közéjük tartozik. Az ilyen felhatalmazás hasznos voltáról már szóltunk vizsgálódásaink elején; úgyhogy egyrészt ezért, másrészt pedig az ebben a témában észlelhető közmegegyezés okán most nem érdemes sokat beszélni a dologról. Már első pillantásra is nyilvánvaló, hogy sem áruforgalmi, sem pénzügyi szempontból nincs még egy olyan ágazat, amely jobban megkövetelné a szövetségi ellenőrzést. Ennek az ellenőrzésnek a hiánya már eddig is megakadályozta, hogy kedvező egyezményeket kössünk idegen hatalmakkal, és sok elégedetlenségre adott okot az unió államainak egymás közötti kapcsolatában is. A politikai viszonyainkkal ismerős kormányzatok egyike sem lesz olyan ostoba, hogy az Egyesült Államokkal kötött megállapodások révén szerezzen előjogokat, amikor jól tudják, hogy az unió vállalta kötelezettségeket az unió tagállamai bármelyik pillanatban megszeghetik, és amikor a tapasztalat arra tanítja őket, hogy a piacainkon élvezett minden tetszésük szerinti előnyt csak akkor kell viszonozniuk, amikor éppen kedvük tartja. Nem meglepő tehát, hogy amikor Mr. Jenkinson* a brit képviselőházban törvényjavaslatot terjesztett be a két ország közötti kereskedelmi forgalom ideiglenes szabályozására, azzal a kijelentéssel kezdte beszédét, hogy az előző törvények hasonló előírásai megfeleltek Nagy-Britannia kereskedelmi céljainak, és hogy helyes volna eltekinteni a továb-

bi lépésektől, amíg ki nem derül, hogy az amerikai kormányzat megszilárdul-e vagy sem.[1]

Több amerikai állam igyekezett – külön tilalmak, korlátozások és megszorítások útján – befolyásolni a brit királyság magatartását ebben a vonatkozásban; de az összhang hiánya – amely a központi hatalom hiányának, továbbá az egyes államok nézeteltéréseinek tulajdonítható – eleddig kudarcra ítélt minden ilyen kísérletet; és ez lesz a helyzet mindaddig, amíg az egységes intézkedés útjában hasonló akadályok tornyosulnak.

Némelyik tagállam illetéktelenül beavatkozó és jószomszédinak korántsem mondható, az unió valódi szellemével ellentétes lépései nem egy esetben adtak alapos okot más államok neheztelésére és panaszaira; és félő, hogy az ilyen esetek – ha előfordulásukat nem gátolja meg a központi irányítás – megsokszorozódnak és terjednek, s az ellenségeskedés és széthúzás nem kevésbé jelentős forrásaivá lesznek, mint a konföderáció különféle részei közötti érintkezés sérelmes akadályai. „A német birodalom[2] kereskedelmében folyamatos zavart okoz az a rengeteg vám, amellyel több fejedelem és állam sújtja a területükön átszállított árucikkeket, és amelyek szinte használhatatlanná teszik azokat a pompás folyamokat és hajózható folyókat, amelyek oly bőségben szelik át Németországot." A mi országunk népének lelkülete sose fogja ugyan megengedni, hogy ez a leírás szó szerint vonatkozzék ránk is, mégis: az egyes államok egyre inkább egymásnak ellentmondó rendelkezései emberi számítás szerint oda vezethetnek, hogy egy állam polgárait a többi állam nem fogja kedvezőbb elbánásban részesíteni, mint a külföldieket vagy az idegeneket.

A Konföderációs Cikkelyek kézenfekvő értelmezése szerint

[1] Amennyire emlékszem, ez volt beszédének lényege, amikor legutóbbi törvényjavaslatát beterjesztette. (Publius)

[2] Encyclopaedia, „Empire" címszó. (Publius)

a haderőállításra irányuló felhatalmazás nem más, mint bizonyos katonai létszám állításának követelése az egyes államoktól. Az elmúlt háború folyamán* ez a módszer nagyon is gátolta az eredményes és gazdaságos honvédelem megszervezését. A szisztéma az államok közötti versengésre ösztönzött, és így valami árverésféle alakult ki – az árverés tárgyai emberek voltak. A tőlük megkövetelt kvóták teljesítése céljából az államok egymásra licitáltak, s végül a pénzbeli juttatások óriási – és folyósíthatatlan – összegekre rúgtak. A további haszon reménye arra indította a katonai szolgálatra hajlandókat, hogy halasztgassák a jelentkezésüket, s elvette a kedvüket attól, hogy hosszabb időre felcsapjanak katonának. Ezért aztán vészhelyzetekben is lassú és hiányos volt a sorozás, a szolgálatot pedig csak rövid időre vállalták az emberek és példátlanul sok pénzért. A csapatok létszáma állandóan ingadozott, ez rontotta a fegyelmet, a szélnek eresztett katonaság pedig gyakorta veszélyeztette a közbiztonságot. Mindennek következtében jó néhányszor kényszer alkalmazására is sor került a haderőszervezésben, amit csakis a szabadságért való lelkesedés képes elviseltetni az emberekkel.

Ez a toborzási módszer nemcsak a gazdaságosság és az eredményesség rovására megy, hanem a terhek egyenlő megosztásának sem kedvez. A hadszíntérhez közeli államok, önfenntartási indokokból, mindent elkövettek az erejükön felüli kvóták teljesítésére, azok az államok viszont, amelyek távol voltak a veszélyes helyektől, a legtöbb esetben éppoly lagymatagon viselkedtek, mint amilyen buzgón az előbbiek. Ennek az egyenlőtlenségnek a közvetlen hatását nem enyhítette az a remény, ami a pénzbeli hozzájárulás esetében vigaszul szolgált, tudniillik hogy egyszer majdcsak kifizetik a teljes tartozásukat. A pénzbeliekkel hátralékban lévő államok tartozásait a terhükre írhatják; de emberanyag-hátralékukat nem lehet csupán könyveléssel elintézni. E remény hiányán azonban nincs mit sajnálni, hiszen beláthatjuk, hogy a köte-

lezettségeiket leghanyagabbul teljesítő államok aligha tudják valaha is helyrehozni pénzügyi lemaradásukat. A kvóták és a rekvirálások rendszere – akár emberanyag, akár pénz „behajtásáról" van szó – minden tekintetben gyöngesége az uniónak, a tagállamok szempontjából pedig egyenlőtlenség és igazságtalanság forrása.

Az államok szavazategyenlősége további fogyatékossága a konföderációnak. Az elemi arányérzék követelménye, valamint a megfelelő képviselet minden szabálya egyaránt ellentmond egy olyan alapelvnek, amely Rhode Islandnek ugyanakkora hatalmi befolyást juttat, mint Massachusettsnek, Connecticutnak vagy New Yorknak; és amely szerint Delaware szava az országos tanácskozásokban éppen annyit nyom a latban, mint Pennsylvaniáé, Virginiáé vagy Észak-Karolináé. Ennek az elvnek a gyakorlati megvalósítása ellentmond a köztársasági kormányzás alaptételének, amely a többség akaratának érvényesülését követeli. Álokoskodással azt válaszolhatnók, hogy a szuverenitások értéke egyenlő, és hogy az államok szavazatainak többsége egyenlő a konföderációba tömörült Amerika többségi véleményével. Ez a logikai bűvészkedés azonban semmiképpen sem érvénytelenítheti az igazságosság és a józan ész követelményeit. Előfordulhat ugyanis, hogy az államok ekként elért többsége Amerika népének törpe kisebbsége csupán;[1] és Amerika népének kétharmada nem engedheti meg pusztán művi megkülönböztetések és szillogisztikus szőrszálhasogatások alapján, hogy érdekeit tartósan a nép egyharmada képviselje és irányítsa. Bizonyos idő múlva a nagyobb államok fellázadnának a gondolat ellen, hogy a kisebbek hozzanak nekik törvényt. Hogy belenyugodjanak politikai fontosságuk ilyen mérvű csökkentésébe, ahhoz

[1] New Hampshire, Rhode Island, New Jersey, Delaware, Georgia, Dél-Karolina és Maryland: az államok szám szerinti többsége – de együtt nem teszik ki a népesség egyharmadát. (Publius)

nemcsak a hatalomvággyal szemben kellene érzéketlenné válniuk, hanem fel kellene áldozniuk az egyenlőség vágyát is. Elvárni az előbbit nem valami ésszerű, igényelni az utóbbit pedig korántsem igazságos. A kisebb államoknak be kell látniuk, hogy biztonságuk és boldogulásuk az uniótól függ, és készségesen le kell mondaniuk az említett „többségi" elv érvényesüléséről, máskülönben magatartásuk végzetesen megrövidítheti az unió életét.

Erre meg azt mondhatná valaki, hogy a legfontosabb határozatok meghozatalához nem hét, hanem kilenc állam – vagyis a teljes létszám kétharmada – szükséges, ez pedig azt jelenti, hogy kilenc állam mindenképpen az unió lakosságának többségét teszi ki. Ez azonban nem érvényteleníti a tételt, amely szerint a területben és lakosságban rendkívül egyenlőtlen államok közötti szavazategyenlőség teljességgel helytelen; amellett ez a következtetés nem is helytálló, mivel felsorolhatunk kilenc olyan államot, amelyek összlakossága *nem* teszi ki a nép többségét;[1] márpedig az alkotmány szerint ennek a kilencnek a szavazata elegendő. Ráadásul vannak jelentékeny ügyek, amelyekben dönthet az egyszerű többség is; és vannak más ügyek, amelyekben kétségek merültek fel, és ha a vita az egyszerű többség javára dől el, akkor hét állam szavazata elsőrendű fontosságú érdekek tekintetében is érvényesülhet. Azonkívül meg kell jegyezni, hogy az államok száma növekedhet, de a szavazatarány megfelelő növelésére ez idő szerint nincs szabály.

De ez még nem minden. Ami első pillantásra orvosságnak látszhat, az a valóságban méreg. Ha vétójogot adunk a kisebbségnek (márpedig ez a helyzet, valahányszor a többség véleménye nem elég a döntéshez), az végső fokon azzal jár, hogy a nagyobb számot alárendeljük a kisebbnek. Néhány állam

[1] Adjuk hozzá New York és Connecticut államokat a fenti héthez, és ők kilencen még akkor sem képviselik a többséget. (Publius)

képviselőinek távolmaradása gyakorta olyan helyzetbe hozta a kongresszust, mint a lengyel országgyűlést, amelyet akár egyetlenegy vétó cselekvőképtelenné tett. Az unió egyhatvanad része – körülbelül Delaware és Rhode Island együtt – többször is meggátolta az unió intézkedését. Egyike ez azoknak a finomításoknak, amelyek gyakorlatilag az elméletben elképzelt hatás ellenkezőjével járnak. A közélet testületeiben megkövetelt egyhangú vagy majdnem egyhangú döntés azon a feltevésen alapult, hogy növeli a biztonságot. Valójában azonban az ilyesmi zavarja a közigazgatást, bénítja a kormányzat energiáit, s a tiszteletre méltó többség szabályszerű tanácskozásait és döntéseit egy jelentéktelen, izgága vagy korrupt klikk szeszélyeivel és mesterkedéseivel helyettesíti. Azokban az országos vészhelyzetekben, amikor rendkívül fontos, hogy jó-e a kormányzat vagy rossz, gyönge-e vagy erős, általában gyors cselekvésre van szükség. Valahogyan folytatódnia kell a közéleti tevékenységnek. Mármost ha valamilyen csökönyös kisebbség korlátozhatja a többséget abban, hogy ezt a tevékenységet a legjobb képességei szerint folytassa, akkor a többségnek – hogy egyáltalán tehessen valamit – alkalmazkodnia kell a kisebbség nézeteihez; így aztán a kevesek véleménye többet nyom a latban, mint a többségé, s meghatározza az országos cselekvés irányát. A következmény: bosszantó késedelmeskedés, állandó alkudozás és cselszövés, méltatlan közéleti kompromisszumok. És egy ilyen rendszerben még az is jó, ha egyáltalán létrejöhetnek az efféle kompromisszumok. Van ugyanis olyan helyzet, amikor a dolgok nem intézhetők el ily módon – ilyenkor azután a kormányzat intézkedéseit fel kell függeszteni (ami káros), vagy a kormányzatnak vereséget kell elkönyvelnie (ami végzetes). És gyakran előfordul, hogy a kormányzat cselekvésképtelen, mivel nem tudja megszerezni a szükséges szavazatszámot. Mindig érezni rajta a gyengeségét – ami néha már az anarchiával határos.

Nem nehéz belátni, hogy az ilyen vétójog tágabb teret ad mind a külföldi eredetű korrumpálásnak, mind a belföldi pártoskodásnak, mint az egyszerű többségi döntés alapelve, jóllehet az elgondolás éppen az ellenkező feltevésből indult ki. A hiba abból ered, hogy nem gondoltak rá, milyen bajt okozhat válságos helyzetekben a kormányzat munkájának akadályozása. Amikor egy-egy országos fontosságú intézkedéshez az alkotmány szerint a nagy többség hozzájárulása szükséges, hajlamosak vagyunk azt hinni, hogy minden rendben van, hiszen *nem valószínű,* hogy valaki valami helytelen dolgot kövessen el; elfelejtjük azonban, hogy mennyi jót lehet megakadályozni és mennyi bajt lehet előidézni szükséges lépések meggátlásával, vagy azzal, hogy az ügyeket abban az állapotban hagyják, amelyben egy bizonyos időszakban voltak.

Tegyük fel például, hogy valamelyik idegen nemzet szövetségeseként háborút viselünk egy másik idegen nemzet ellen. Tegyük fel továbbá, hogy helyzetünk megköveteli a békekötést, szövetségesünk becsvágya vagy érdekei viszont a háború folytatását igénylik, s szándékai esetleg indokolják, hogy mi különbékét kössünk. Ilyen körülmények között szövetségesünk nyilvánvalóan könnyebben tartja vissza – vesztegetéssel, intrikával – a kormányzatot a békekötéstől, ha a szavazatok kétharmada szükséges a döntéshez, mint hogyha az egyszerű többség is megteszi. Az első esetben kevesebb ember korrumpálása elegendő, mint a másodikban. Hasonlóképpen: egy idegen hatalom, amely ellen hadat viselünk, az első esetben könnyebben idézhet elő zűrzavart tanácskozásainkban és erőfeszítéseinkben, mint a másodikban. Hasonló kellemetlenségeknek lehetünk kitéve kereskedelmi szempontból. Az az ország, amellyel kereskedelmi egyezményünk van, az első esetben sokkal könnyebben akadályozhatja meg, hogy kapcsolatra lépjünk kereskedelmi vetélytársával, bármily kedvező lenne is számunkra az új kereskedelmi kapcsolat.

Az ilyen bajok és nehézségek korántsem tekinthetők pusztán

a képzelet szüleményeinek. A köztársaságok egyik gyengesége – sok előnyük mellett – az, hogy alkalmas támadási felületet nyújtanak külföldi eredetű korrumpálásra. Az örökös uralkodó gyakran hajlandó ugyan becsvágyának feláldozni az alattvalóit, de oly nagy személyes érdeke fűződik az országláshoz és országának külpolitikai sikereihez, hogy a külföldi hatalmak nem egykönnyen tudnának ellenértéket nyújtani azért, amit az uralkodó a hazaárulással elveszítene. Így aztán a világ nemigen volt még tanúja a királyi prostitúció efféle példájának, jóllehet minden másfajta prostitúciót bőségben láthatott.

A köztársaságokban azok a személyek, akiket polgártársaik szavazatai a közösség nagy tömegeiből a méltóság és a hatalom pozícióiba emeltek, olyan ellenszolgáltatást kaphatnak a bennük bízók elárulásáért, amely mindazok számára, akiket nem a magasabb rendű erény éltet és vezérel, értékesebb, mint a közjóhoz fűződő érdekük, s amely a kötelességtudatnál többet nyom a latban. Ezért aztán a történelemben igen sok kétségbeejtő példát találunk arra, hogy a köztársasági kormányzatokat külföldről korrumpálják. Már elmondtuk, hogy ez a jelenség mily nagymértékben járult hozzá az ókori birodalmak bomlásához. Közismert, hogy az Egyesült Tartományok* képviselőit több alkalommal is megvesztegették a szomszédos királyságok megbízottai. Ha jól emlékszem, Chesterfield grófja* az udvarhoz intézett egyik levelében arra utal, hogy egyik fontos tárgyalásának eredményessége attól függ, sikerül-e őrnagyi rangot kieszközölnie az egyik képviselő számára. Svédországban a pártokat felváltva vásárolta meg Franciaország és Anglia, mégpedig olyan arcátlan és ízléstelen módon, hogy a dolog általános undort keltett országszerte; egyébként ez a korrupció volt egyik legfőbb oka annak, hogy Európa legkorlátozottabb hatalmú királya egyetlen nap alatt az egyik legkorlátlanabb egyeduralkodóvá lett, mégpedig minden zűrzavar, erőszak vagy ellenállás nélkül.

Nem említettük még azt a körülményt, amely úgyszólván megkoronázza a konföderáció fogyatékosságait: ez pedig a bírói hatalom hiánya. A törvény csupán írott malaszt, ha valódi jelentését és funkcióját nem értelmezik és nem határozzák meg a bíróságok. Ahhoz, hogy az Egyesült Államok szerződései egyáltalán hatályosak legyenek, az ország törvényei közé tartozónak tekintendők. Az egyénekre nézve e szerződések valódi horderejét, akárcsak a többi törvényét, bírói döntéseknek kell megvilágítaniuk. Az egységes értelmezés céljából minden bírói döntés végső fokon egyetlen LEGFELSŐBB TÖRVÉNYSZÉK elé terjesztendő. Ezt a törvényszéket pedig annak a hatóságnak vagy hatalomnak kell alárendelni, amely magukat a szerződéseket létrehozta. Mind a két feltétel nélkülözhetetlen. Ha minden egyes államnak van végleges jogi döntéseket hozó törvényszéke, akkor egy ügyben annyi különböző értelmezés lehetséges, amennyi bíróság van. Az emberek nézetei végtelenül sokfélék. Nemcsak a bíróságok különböznek, hanem egy és ugyanazon bíróság tagjainak a véleményei is eltérhetnek egymástól. A sok független bíróság egymásnak ellentmondó döntéseiből óhatatlanul zűrzavar támadna, ezért aztán valamennyi ország szükségesnek látta, hogy egy, a többiek fölé rendelt bíróságot hozzon létre, általános felügyeleti joggal – ennek a bíróságnak van felhatalmazása arra, hogy az egységes polgári jogszolgáltatás szabályait megállapítsa és kinyilatkoztassa.

Kivált nagy szükség van erre ott, ahol a kormányzat szerkezete oly bonyolult, hogy az *egész* törvényei ellentmondhatnak a *részek* törvényeinek. Ha az ilyen esetekben az egyes törvényszékeknek joguk van a végső ítélkezéshez, akkor – a véleményeltérésekből származó ellentmondások mellett – fennáll a provinciális nézetek és előítéletek, továbbá a helyi jellegű jogszabályok okozta bonyodalmak és zűrzavar veszélye. Az ilyen bonyodalmak esetén joggal tarthatunk attól, hogy a helyi törvénykezés előírásai többet nyomnak a latban, mint

az országos törvényekéi; mi sem természetesebb ugyanis, mint hogy a hivatalban lévők ahhoz a hatalomhoz alkalmazkodnak, amelynek tisztségüket köszönhetik.

Az érvényben lévő alkotmány szerint az Egyesült Államok szerződéseire tizenhárom különböző törvényhozó testület gyakorolhat befolyást, és tizenhárom különböző, az említett testületektől függő bíróság mondhatja ki ügyükben a végső döntést. Ily módon az egész unió hitelére, tekintélyére, békéjére állandó hatással vannak minden egyes tagállamának előítéletei, érzelmei és érdekei. Vajon tisztelhetik-e idegen nemzetek az ilyen kormányzatot, és bízhatnak-e benne? Vajon Amerika népe hosszabb ideig rábízhatja-e becsületét, boldogulását, biztonságát ilyen gyenge lábakon álló testületre?

A konföderáció elemzésében csakis a legjelentősebb fogyatékosságainak feltárására szorítkoztam, mellőzvén azokat a részletekben megmutatkozó tökéletlenségeket, amelyek még a ráruházni szándékozott hatalom nagy részét is eleve hatástalanították. Most már minden, előítéleteitől megszabadulni képes, gondolkodó embernek látnia kell, hogy a konföderáció olyan hibás és egészségtelen struktúra, amelyen javítani nem lehet, hanem amelynek teljességgel meg kell változtatni a fő vonásait és jellegét.

Magának a kongresszusnak a szerkezete is tökéletesen alkalmatlan annak a hatalomnak a gyakorlására, amelynek az unió szükségképpen a letéteményese. Egy parlament egymagában esetleg alkalmas gyűjtőmedencéje annak a korlátozott, helyesebben gúzsba kötött hatalomnak, amelyet eleddig a szövetségi központra ruháztak; de ellentétes lenne a jó kormányzás minden alapelvével, ha olyan többlethatáskört bíznának rá, amely még a javasolt alkotmány mérsékelt és racionálisabb ellenfelei szerint is megilleti az Egyesült Államokat. Ha a tervezetet elutasítanák, de az unió, mivelhogy szükség van rá, képes lenne ellenállni azon személyek törekvéseinek, akik éppen az unió szétesésére alapozzák egyéni karrierjük nagyvo-

nalú terveit, akkor nagy valószínűséggel kénytelenek lennénk a jelenlegi struktúrának megfelelő többlethatáskört ruházni a kongresszusra; és ebben az esetben a gépezet, éppen a szerkezet eredendő gyöngesége következtében és a mi ügyetlen megtámogatási kísérleteink ellenére is darabokra esnék szét; de az is lehetséges, hogy fokozatosan addig növelnénk a testület erejét és hatalmát, amíg végül, kényszerűen, egyetlen szervezetbe összpontosítanók a szuverenitás legfontosabb előjogait, és így olyan kormányzati formát hagyományoznánk utódainkra, amelynél gyalázatosabbat az emberi elvakultság még nem sokat talált ki. Tehát éppen azt a zsarnokságot teremtenők meg, amelyet az új alkotmány ellenfelei – valóban vagy színleg – elhárítani igyekeznek.

Jelentékeny módon hozzájárult a létező szövetségi rendszer gyengeségéhez, hogy a NÉP sohasem szentesítette. A törvényhozó testületek jóváhagyásán kívül más alapja nem volt, így többször is felvetődött legitimitásának kényes kérdése, némely esetben pedig előtérbe került törvényes hatálytalanításának szélsőséges doktrínája is. Ratifikálása egy állam törvényén alapult, némelyek azt állították tehát, hogy a törvényt szentesítő hatalomnak jogában áll hatálytalanítani magát a törvényt. Jóllehet égbekiáltó eretnekségnek látszik azt állítani, hogy az egyik szerződő félnek joga van visszavonni a szerződésben adott szavát, e tanításnak tekintélyes szószólói vannak. Az ilyen kérdésnek a felvetődése bizonyítja: nemzeti kormányzatunknak erősebb alapokon kellene nyugodnia, mint a ráruházott jogkörök puszta törvénybe iktatásán. Az amerikai birodalom építményének a NÉPI JÓVÁHAGYÁS szilárd alapjára kell épülnie. A nemzeti hatalom folyamának minden legitim hatalom e tiszta, eredeti forrásából kell áramlania.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 23. SZ.: HAMILTON

1787. december 18.

New York állam népéhez

Elérkeztünk annak a pontnak a vizsgálatához, miszerint az unió fennmaradásához legalább olyan hatékony alkotmányra van szükség, mint amilyent a Konvenció indítványoz.

Ez a vizsgálódás természetszerűleg három ágra oszlik: 1. melyek a szövetségi kormányzat céljai; 2. milyen mértékű hatalom szükséges e célok megvalósításához; 3. kik a hatalom gyakorlásának alanyai? Ezek után tudjuk majd megfelelően tanulmányozni a hatalom megoszlását és megszervezését.

Az unió a következő céloknak kell hogy megfeleljen: a tagállamok közös védelme; a béke megóvása mind a belviszályoktól, mind a külső támadásoktól; a más országokkal folytatott és a tagállamok közötti kereskedelem szabályozása; a külfölddel való politikai és kereskedelmi érintkezésünk ellenőrzése.

A honvédelemről való gondoskodás legfontosabb hatáskörei: haderő állítása; flotta építése és felszerelése; mindkettő vezetésére vonatkozó szabályok megállapítása; hadműveletek irányítása; az anyagi fedezet előteremtése. E hatásköröket korlátozni nem szabad, *mivel az országos szükségletek terjedelmét és skáláját éppoly lehetetlen előre felmérni vagy meghatározni, mint a kielégítésükhöz szükséges eszközök kiterjedését vagy skáláját.* Végtelen sok körülmény adódhat, amely veszélyezteti a nemzetbiztonságot; éppen ezért nem okos dolog alkotmányos béklyókkal korlátozni a nemzetbiztonságról gondoskodni hivatott hatalmat. Az ilyen hatalomnak együtt kell fejlődnie a körülmények minden lehetséges alakulásával, ugyanazoknak a testületeknek az irányításával, amelyekre a közös védelem ügyét bízták.

Egyike ez azoknak az igazságoknak, amelyek a helyesen és

előítélet-mentesen gondolkodók számára magától értetődnek; érvelés vagy okoskodás nem világíthatja meg a kérdést, legföljebb ködösítheti. Az erre vonatkozó alaptételek éppen olyan egyszerűek, mint amilyen egyetemesek. Az *eszközök* a *célokkal* arányosítandók; a személyeknek, akiktől a *cél* megvalósítását elvárják, rendelkezniük kell a cél elérésére szolgáló *eszközökkel.*

Szükség van-e szövetségi kormányzatra, amelynek gondoskodnia kell a közös védelemről? Megvitatandó kérdés; mihelyt azonban igenlő válasszal döntötték el, a kormányzatot fel kell ruházni minden hatalommal, amely a megbízatás hiánytalan teljesítéséhez szükséges. És ha csak nem bizonyítható, hogy a nemzetbiztonságot befolyásoló körülmények pontosan megszabott határok közé szoríthatók, továbbá ha méltányos és ésszerű érvekkel nem mutatható ki a fentiekkel ellentétes álláspont jogossága, akkor szükségszerű a következtetés, hogy a közösség megvédésére és megoltalmazására hivatott hatalom nem korlátozható semmi olyan dologban, amely lényeges a hatékonysága szempontjából; vagyis amely a NEMZETI HADERŐ *megszervezése, irányítása* vagy *fenntartása* tekintetében jelentőséggel bír.

Bármilyen fogyatékosnak bizonyult is a jelenlegi alkotmány, megalkotói a jelek szerint teljességgel tisztában voltak ezzel az alapkövetelménnyel, jóllehet nem gondoskodtak megfelelő előírásokról a gyakorlati érvényesítésére. A kongresszusnak korlátlan joga van emberek és pénz igénybevételéhez, a hadsereg és a hajóhad, valamint hadműveleteik irányításához. Az igénybevétel alkotmányosan kötelezi az egyes államokat, amelyeknek tehát szent kötelességük eleget tenni a szóban forgó követeléseknek; a szándék nyilván az volt, hogy az Egyesült Államok mindazokkal az erőforrásokkal rendelkezzék, amelyek szükségesek „a közös védelem és a közjólét" szempontjából. Az elgondolás szerint a valódi érdekek felismerése és a jóhiszeműség követelményei kellőképpen garan-

tálják, hogy a szövetség tagjai pontosan teljesítik kötelességüket.

A tapasztalat viszont azt mutatta, hogy ez a remény megalapozatlan volt és csalóka; és az iménti észrevételek, azt hiszem, meggyőzték az elfogulatlan és józan ítéletű embereket, hogy feltétlenül szükség van a rendszer alapelveinek teljes módosítására. Vagyis ha komolyan gondoljuk, hogy hatalommal ruházzuk fel és tartóssá tesszük az uniót, akkor fel kell hagynunk a hiábavaló próbálkozással, hogy az államok mint közösségek számára hozzuk a törvényeket. Ki kell terjesztenünk a szövetségi kormányzat törvényeit Amerika minden egyes polgárára, egyénenként; meg kell szüntetnünk a kvóták és rekvirálások balsikeres rendszerét, mivel megvalósíthatatlan és egyszersmind igazságtalan. Mindebből következőleg az uniónak teljhatalmat kell biztosítani a sorozásra, a hajóhad megszervezésére és fölszerelésére, továbbá olyan jövedelmek előteremtésére, amelyek lehetővé teszik a hadsereg és a hajóhad megszervezését és fenntartását, a más kormányzatok esetében általánosan szokásos módon.

Ha országunk körülményei egyszerű kormányzás helyett bonyolultabbat, központi helyett konföderációs kormányzatot igényelnek, akkor lényeges követelmény, hogy a lehetőséghez képest meghatározzuk a hatalom egyes hatásköreinek és ágazatainak CÉLJAIT, a legjobb esélyt adván a szóban forgó ágazatoknak a rájuk bízott célok megvalósítására. Az unió lesz a közbiztonság őre? Szükséges erre a célra hajóhad, hadsereg és pénz? Az unió kormányzatát fel kell hatalmazni az erre vonatkozó törvények és rendelkezések meghozatalára. Ugyanígy kell eljárni a kereskedelemben és minden egyéb olyan ügyben, amelyre az unió kormányzatának illetékességét kiterjesztjük. Az ugyanazon állam polgárai közötti ügyekben a jogszolgáltatást a helyi kormányzat erre illetékes ágazata gyakorolja? Fel kell ruházni a helyi kormányzatokat minden olyan hatalommal, amely ehhez szükséges és minden egyébhez, ami

az ő külön hatáskörükbe és irányításuk alá tartozik. Ha nem részesítjük őket minden esetben a célnak megfelelő hatalomban, akkor a megfontoltság és a körültekintés legnyilvánvalóbb szabályait szegjük meg, és könnyelműen olyanokra bízzuk a nemzet legfőbb érdekeit, akik képtelenek erélyesen és eredményesen ellátni feladatukat.

Vajon ki fog megfelelő védelmi intézkedéseket tenni, ha nem az a testület, amelyre a közbiztonság megőrzését bízták; amely információs központként a leginkább képes felfogni a fenyegető veszedelmek nagyságát és égető voltát; mint az EGÉSZNEK a reprezentánsa, a legérdekeltebb valamennyi rész megoltalmazásában; amely a rábízott kötelezettséggel járó felelősség folytán leginkább érzi át a kellő erőfeszítések szükséges voltát; és amely – hatáskörének minden államra való kiterjesztésével – egyedül képes egységesíteni és összehangolni a közösség biztonságát megoltalmazni hivatott terveket és intézkedéseket? Nincs-e nyilvánvaló következetlenség abban, ha az általános védelemről való gondoskodás feladata a szövetségi kormányzatra hárul, miközben a *tényleges* hatalom, amelynek révén a feladat teljesíthető, az egyes államok kezében marad? Vajon nem elkerülhetetlen velejárója az ilyen rendszernek az együttműködés hiánya? Vajon nem óhatatlanul és természetszerűleg következik-e belőle a gyöngeség, a káosz, továbbá a háborúval járó terhek és bajok egyenlőtlen elosztása, a költségek elviselhetetlen növekedése? Vajon nem egyértelműen tapasztaltuk-e mindannyian ennek hatásait annak a forradalomnak a során,* amelyet az imént vittünk véghez?

Akármilyen szemszögből tekintjük is a dolgokat elfogulatlan igazságkeresőkként, mindenképpen kialakul bennünk a meggyőződés, hogy oktalan és veszedelmes a szövetségi kormányzattól megtagadni a rábízott feladatok megoldásához szükséges korlátlan hatalmat. A népnek épp azon kell őrködnie árgus szemekkel, hogy ez a kormányzat a kialakítása során

feltétlenül megkapjon minden kellő felhatalmazást. Ha bármilyen elénk terjesztett vagy terjesztendő tervezet tárgyilagos tanulmányozás nyomán nem felel meg ennek a követelménynek, el kell utasítani. Az a kormányzat, amelyet alkotmánya nem tesz rá alkalmassá, hogy birtokolja mindazt a hatalmat, amelyet egy szabad népnek *szükségképpen rá kell ruháznia bármely kormányzatra,* korántsem biztonságos és illetékes letéteményese a NEMZETI ÉRDEKEKNEK; ha EZEKET helyénvaló átruházni, akkor a megfelelő hatáskör is bízvást társulhat hozzájuk. Ez az igazi végkövetkeztetése a téma becsületes végiggondolásának. A Konvenció által közzétett tervezet ellenfeleinek annak bizonyítására kellett volna szorítkozniuk, hogy a javasolt kormányzatot a belső struktúrája teszi méltatlanná a nép bizalmára. Nem lett volna szabad gyújtó szónoklatokra ragadtatni magukat, sem pedig a hatáskörök kiterjesztésére vonatkozó értelmetlen szőrszálhasogatásba bonyolódniuk. A HATÁSKÖRÖK nem túlságosan átfogóak a szövetségi kormányzás CÉLJAIHOZ, más szóval NEMZETI ÉRDEKEINK érvényesítéséhez képest; s nem hozható fel semmilyen meggyőző érv annak bizonyítására, hogy e hatáskörök túllépnék az elfogadható kereteket. Ha igaz volna – mint néhány ellenkező pártállású szerző sejteti –, hogy a nehézség a dolog természetéből adódik, s hogy az ország kiterjedése nem teszi lehetővé olyan kormányzat kialakítását, amely megbízható letéteményese volna az ilyen átfogó hatásköröknek, ez valóban azt bizonyítaná, hogy szerényebb álláspontot kell elfoglalnunk, s hogy a különálló konföderációk könnyebben kivitelezhető megoldásához kell nyúlnunk. Mert az kirívó képtelenség, hogy olyan kormányzatra bízzuk legjelentősebb nemzeti érdekeink igazgatását, amelynek nem merünk megfelelő hatáskört adni e feladat tisztességes és eredményes ellátásához. Ne kísérletezzünk az ellentétek kibékítésével, hanem válasszuk határozottan az észszerű lehetőséget.

A magam részéről meg vagyok róla győződve, hogy az egyetlen átfogó rendszer kivihetetlensége nem bizonyítható. Nagyot tévednék, ha szólna mellette valamilyen nyomós érv, s szeretném azt hinni, hogy az értekezéseimben olvasható észrevételek olyan jól megvilágították az ellenkezőjét, amenynyire csak megvilágítható valami, ami még az idő és a tapasztalat méhében szunnyad. Az mindenesetre nyilvánvaló, hogy éppen az ország nagy kiterjedéséből eredő nehézség a legfőbb érv egy erélyes kormányzat mellett, mivel csakis az ilyen kormányzat képes megóvni egy ekkora birodalom egységét. Ha azoknak az álláspontját fogadnók el és tennők politikai hitvallásunk alaptételévé, akik ellenzik a javasolt alkotmánytervezetet, akkor végső fokon azokat a lesújtó doktrínákat igazolnánk, amelyek a jelenlegi konföderáció korlátain túllépő nemzeti rendszer kivihetetlenségét jövendölik.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 24. SZ.: HAMILTON

1787. december 19.

New York állam népéhez

A nemzeti haderő felállítása és irányítása tekintetében a szövetségi kormányzatra ruházandó jogkört illetően egyetlen konkrét kifogással találkoztam; ha jól értem, akkor ez a következő: a javaslat nem tartalmaz olyan intézkedést, amely kizárná az állandó hadsereg létezését békeidőben. Igyekszem kimutatni, hogy ez a kifogás gyönge lábakon áll és alaptalan.

Voltaképpen igen homályos és általános megfogalmazásban hozakodtak vele elő; nagyhangú állításokkal helyettesítve az érvelést, még az elméleti megfontolások támasztékát is mellőzve, ellentétben más szabad országok gyakorlatával és a legtöbb hatályos alkotmányban kifejeződő általános amerikai

felfogással. Hogy mennyire indokolt ez a megjegyzés, az nyomban nyilvánvaló lesz, ha emlékezetbe idézzük, hogy a szóban forgó kifogás az országos TÖRVÉNYHOZÁS korlátozásának állítólagos szükségességét firtatja a katonai intézményekről szóló cikkelyben – egy olyan elvet, amely mindössze egy-két államunk alkotmányában fordul elő, a többié nem is foglalkozik vele.

Aki nem ismeri politikai viszonyainkat, és a mostani kritikus helyzetben újságjaink olvasására adta a fejét, de előzőleg nem tanulmányozta a Konvenció alkotmánytervezetét, az természetszerűleg csakis kétféle következtetésre juthat: vagy arra, hogy a tervezet határozott rendelkezése szerint az Egyesült Államok békeidőben is tartson fenn állandó hadsereget, vagy pedig arra, hogy a haderőállítás kizárólag a VÉGREHAJTÓ HATALOM hatáskörébe tartozik, s ez a hatalom semmiféle formában nem köteles a törvényhozás elé terjeszteni döntéseit ellenőrzés végett.

Ha ezután figyelmesen átnézi a tervezetet, meglepődve fogja tapasztalni, hogy egyik következtetés se helyes, s hogy a haderőszervezés a *törvényhozó hatalom* kizárólagos jogkörébe tartozik, nem pedig a *végrehajtó hataloméba,* s hogy ez a törvényhozó hatalom a nép szabályos időközökben megválasztott képviselőiből álló, népi testület; továbbá, hogy az állandó hadsereg fenntartásának kedvező előírás helyett, amire számított, azt találja, hogy egy fontos vonatkozásban még a törvényhozói mérlegelést is korlátozza az a paragrafus, amely megtiltja, hogy a költségvetésbe hadsereg fenntartására kétévesnél hosszabb időtartamra szóló tételt állítsanak be. Ez az óvintézkedés közelebbről szemügyre véve alapos és reális biztosítéknak mutatkozik az ellen, hogy az országban csapatokat lehessen állomásoztatni, ha nem feltétlenül szükséges.

Képzeletbeli emberünk emígy csalódván első feltevésében, bizonyára megpróbálna mélyebbre hatolni. Természetszerűleg azt gondolná magában: lehetetlen, hogy ennek a heves és szenvedélyes szónoklásnak ne volna valami elfogadható oka!

Nyilvánvaló, hogy ez a szabadságát féltékenyen őrző nép a korábban megszerkesztett alkotmánymodellekbe a lehető legpontosabb és legszigorúbb óvintézkedéseket építette be e tekintetben, s ezek az új tervezetből kimaradtak – ezért a botránkozás és a csatazaj!

Ha mármost emberünk ennek a feltevésnek a jegyében tanulmányozza a tagállamok alkotmányait, nagy csalódás fogja érni: közülük csupán *kettő*[1] tartalmazza, hogy tilos békeidőben hadsereget fenntartani; a többi tizenegy állam alkotmánya vagy mélyen hallgat a dologról, vagy pedig kifejezetten elismeri a törvényhozó hatalom jogát ilyen hadsereg létesítéséhez.

Mégis kell hogy valami alapos oka legyen ennek a nagy hűhónak!, mondaná magában emberünk. S amíg nem vizsgált meg minden forrásmunkát, el sem tudná képzelni, hogy az egész csupán a közvélemény hiszékenységén alapul, s vagy a szándékos becsapás a célja, vagy őszintétlen túlbuzgalomból fakad.

Valószínűleg eszébe ötlenék, hogy a keresett előírásokat az egyes államok közötti kezdeti egyezményekben találhatja meg. Bizonyára itt van a rejtély megoldása. Nyilván – gondol-

[1] Lásd az államok alkotmányainak nyomtatásban megjelent gyűjteményét. Pennsylvania és Észak-Karolina alkotmánya e tiltó szavakat tartalmazza: „Mivel békeidőben az állandó hadsereg veszélyezteti a szabadságot, *nem szükséges* a fenntartása." Ez valójában nem is annyira *tiltás,* mint inkább *intelem.* New Hampshire, Massachusetts, Delaware és Maryland állam alaptörvényeiben az erre vonatkozó záradék így hangzik: „Az állandó hadseregek veszélyeztetik a szabadságot, tehát nem állíthatók és nem tarthatók fenn a *törvényhozás beleegyezése nélkül*"; ez pedig nem más, mint formális elismerése a törvényhozó hatalom erre vonatkozó jogkörének. NEW YORK államnak nincsenek rögzítve a jogai, és alkotmánya egy szót sem szól erről a kérdésről. A többi állam alkotmányához sincs csatolva – az említettek kivételével – a jogok jegyzéke (Bill of Rights), és alkotmányaikban szintén nem esik szó a dologról. Értesüléseim szerint azonban egy-két államban az alapvető jogok rögzítve vannak, csak nem szerepelnek az említett gyűjteményben, de ezek is elismerik a törvényhozó hatalom hatáskörét ebben a kérdésben. (Publius)

ná magában – a létező konföderációs okmányban találhatók a katonai intézményeket békeidőben tiltó, félreérthetetlen rendelkezések, és a szóban forgó politikai harcosok elégedetlenségét az a körülmény idézte elő, hogy nem egy állam valamilyen lényeges dologban eltért a modelltől.

Ha mármost emberünk rászánja magát, hogy alaposan és kritikus szemmel tanulmányozza a Konföderációs Cikkelyeket, nemcsak a megdöbbenése fog növekedni, hanem meglepetéséhez némi méltatlankodás is járul: arra a váratlan fölfedezésre jut ugyanis, hogy ezek a cikkelyek nemcsak hogy nem tartalmazzák a kérdéses tiltást, hanem – jóllehet a bizalmatlanságot súroló körültekintéssel korlátozzák ezen a téren az államok törvényhozói jogkörét – egyetlenegy megszorítást sem alkalmaznak az Egyesült Államok kongresszusával szemben. Ha emberünk különlegesen érzékeny és heves vérmérsékletű, immár óhatatlanul fölvetődik benne a gondolat, hogy mindez az éktelen lárma egy sötét és elvtelen ellenzék mesterkedése egy olyan tervezettel szemben, amely legalábbis méltányos és elfogulatlan tanulmányozást érdemel minden őszinte hazafi részéről. Máskülönben – mondaná – hogyan kritizálhatnák ezek a férfiak olyan zajosan a tervezetet, mégpedig egy olyan ponton, amely a jelek szerint megfelel az amerikaiak általános – és a kormányzás különféle formáiban is megnyilvánuló – érzületének, s amely pontot egy eleddig példa nélkül álló, új és erélyes óvintézkedéssel toldottak meg? Ha viszont emberünk nyugodtabb és szenvtelenebb, akkor sóhajtva gondolja, hogy mily gyarló is az emberi természet, és magában panaszolja, hogy a milliók boldogulása szempontjából ily fontos ügyben a dolog érdemi részét elhomályosítják és összebonyolítják a pártatlan és tárgyilagos döntéstől teljességgel idegen mesterkedések. De még az ilyen higgadt egyén sem fojthatná magába azt az észrevételt, hogy az ilyen viselkedés bizony fölöttébb úgy fest, mintha félre akarná ve-

zetni a népet szenvedélyeinek felkorbácsolásával, ahelyett, hogy az értelméhez szóló érvekkel kívánná meggyőzni.

De bármilyen kevéssé lehet is a szóban forgó kifogást precedensekkel alátámasztani, nem árt, ha közelebbről megvizsgáljuk a dolog érdemi részét. Alapos tanulmányozás nyomán úgy tetszik, hogy nem helyes, ha a törvényhozás jogkörét korlátozzák a békeidőben fenntartott katonai intézmények tekintetében; vagy ha mégis, akkor a társadalom szükségletei gátolják a korlátozó intézkedések érvényesülését.

Jóllehet az Egyesült Államokat széles óceán választja el Európától, van jó néhány meggondolás, amely óva int bennünket a túlzott önbizalomtól vagy biztonságérzettől. Egyik határunkon – és úgyszólván a hátunkban – messzire terpeszkednek a brit fennhatóság alatt álló, kiterjedt települések. A másik határon, egészen a brit településekig, spanyol fennhatóság alatt álló gyarmatok terülnek el. E helyzet és a két említett hatalom birtokában lévő nyugat-indiai szigetek szomszédsága következtében közös az érdeke a két hatalomnak amerikai birtokaik és a hozzánk fűződő kapcsolatuk tekintetében. A nyugati határainkon élő vad törzsek természetes ellenségeink és az ő természetes szövetségeseik, mivel tőlünk félnek leginkább és tőlük remélik a legtöbbet. Ami a könnyebb közlekedési lehetőségeket illeti, a hajózás fejlődése szinte szomszédokká tett egymástól távol fekvő országokat. Nagy-Britannia és Spanyolország Európa legnagyobb tengeri hatalmai közé tartoznak. Nem lehetetlen, hogy ez a két ország a jövőben összehangolja nézeteit. A francia–spanyol családi összetartás erejét napról napra csökkenti a rokoni szálak fokozódó gyengülése. És a politikusok amúgy is jó okkal minősítették mindig a vérségi kötelékeket a politikai kapcsolatok gyöngécske és törékeny láncszemeinek. Mindezeknek a körülményeknek az összejátszása arra int bennünket, hogy ne legyünk túlzottan derűlátóak, és ne higgyük, hogy teljesen kívül esünk a veszélyzónán.

A forradalom előtt és a békekötés óta állandóan kis helyőrségekkel kellett őriztetnünk nyugati határainkat. Senki előtt sem lehet kétséges, hogy ezeket a helyőrségeket továbbra sem nélkülözhetjük – már csak azért sem, mert az indiánok pusztító és fosztogató betörései ellen védekezni kell. Ezeket a helyőrségeket vagy a milícia osztagaiból kell kialakítani, vagy pedig a kormányzat zsoldjában álló hadtestekből. Az első megoldás kivihetetlen, vagy ha mégis megvalósítható, káros következményekkel járhat. A milícia tagjai ugyanis nem sokáig tűrnék – ha ugyan egyáltalán eltűrnék –, hogy békeidőben elvonják őket hivatásuktól és családjuktól e rendkívül kellemetlen feladat ellátására. És ha meggyőzés vagy kényszer hatására mégis vállalnák a dolgot, a gyakori szolgálati váltások és a munkaerő-veszteség fokozódó költségei, az emberek mindennapi munkájában okozott zavarok – mind döntő ellenérvek. Ez a megoldás veszteséges és sérelmes lenne a közösségre, és romlásba taszítana nem egy állampolgárt mint magánembert. A másik változat, a kormányzat zsoldján folyamatosan fenntartott alakulat azt jelentené, hogy állandó hadseregünk van békeidőben – kis létszámú hadsereg ugyan, de valóságos. Az alábbi rövid összefoglalás nemcsak azt mutatja meg, hogy az ilyen intézmények alkotmányos tiltása helytelen, hanem azt is, hogy az ügyet ajánlatos a törvényhozó hatalom megítélésére és belátására bízni.

Valószínű, sőt bizonyos, hogy a mi erőnk növekedésének arányában Nagy-Britannia és Spanyolország növelni fogja a szomszédságunkban lévő katonai létesítmények számát. Ha nem akarjuk védtelenül és kiszolgáltatva eltűrni e hatalmak sértő intézkedéseit és beavatkozását, mi is növelni kényszerülünk határ menti helyőrségeink számát, mégpedig a nyugati településeinket fenyegető veszéllyel arányosan. Vannak és lesznek olyan helyőrségek, amelyek birtoklása nagy területek védelmét biztosítja, és megkönnyíti a többi terület elleni támadást. Tegyük hozzá, hogy a helyőrségek egyike-másika

úgyszólván kulcspozíciót foglal el az indián törzsekkel folytatott kereskedelemben. Vajon okos dolog volna-e az ilyen helyőrségeket magukra hagyni, hogy a két szomszédos, fenyegető nagyhatalom egyike vagy másika bármely pillanatban lecsaphasson rájuk? Így cselekedni annyit jelentene, mint sutba dobni az elővigyázatosság és a politikai bölcsesség alapkövetelményeit.

Ha kereskedő nemzet kívánunk maradni, vagy ha – egész egyszerűen – biztonságban óhajtjuk tudni atlanti partvidékünket, mihamarabb föl kell építenünk a flottánkat. Ehhez hajójavító műhelyekre és fegyverraktárakra van szükség, ezek megvédéséhez pedig erődítményekre és – minden bizonnyal – helyőrségekre. Ha egy ország oly számottevő tengeri hatalommá fejlődött, hogy hajógyárait hadiflottájával védheti, akkor a hajóhad fontosabb, mint a helyőrségek; de ahol a haditengerészet éppen csak alakul, ott a közepes létszámú helyőrségek minden valószínűség szerint nélkülözhetetlen biztonsági tényezők a fegyverraktárak és a hajójavító műhelyek ellen – vagy éppenséggel a flotta ellen – intézett támadások kivédéséhez.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 25. SZ.: HAMILTON

1787. december 21.

New York állam népéhez

Azt mondhatná valaki, hogy az előző számban felsorolt feladatok ellátásáról az egyes államok kormányainak kellene gondoskodniuk, az unió irányítása alatt. Ám valójában ez szöges ellentétben állna politikai társulásunk alapelvével: a közös védelem kötelezettségét a szövetségi központról az egyes tagállamokra hárítaná. Ez nem egy tagállamra nézve hátrányos, minden tagállamra nézve veszélyes, a konföderációra nézve pedig végzetes lenne.

Nagy-Britannia, Spanyolország és szomszédságunk indián törzseinek területei nem egy-egy államunkkal határosak, hanem – MAINE-től GEORGIÁ-ig – úgyszólván bekerítik az uniót. A veszély tehát különböző mértékben bár, de közös. És a védekezés módját ennek megfelelően közös tanácskozásokon kellene kialakítani, költségeit közös kasszából kellene fedezni. Némelyik állam, földrajzi helyzeténél fogva, a többinél nagyobb veszélynek van kitéve. NEW YORK állam is ebbe a kategóriába tartozik. Ami a különleges szabályozást illeti, New Yorknak kellene viselni nemcsak a közvetlen védelméhez szükséges intézmények terhét, hanem a szomszédai közvetett és közvetlen védelméhez szükséges intézményekét is. Márpedig ez nem lenne igazságos, ami New Yorkot, s biztonságos, ami a többi államot illeti. Egy ilyen rendszer különféle hátrányokkal járna. Az államok, amelyeknek el kellene tartaniuk a szükséges intézményeket, még jó ideig sem képesek, sem hajlandók nem lennének viselni a megfelelő intézkedések terhét. Az egésznek a biztonságát tehát egy-egy rész fukarsága, gondatlansága vagy tehetetlensége veszélyeztetné. Ha viszont egy ilyen rész erőforrásai jelentősen növekednének, akkor – hatókörének arányos növekedése nyomán – a többi állam riadtan észlelné, hogy az unió egész katonai ereje két vagy három tagállam kezében – mégpedig valószínűleg a legerősebb tagállamokéban – összpontosul. A többi állam tehát igyekezné valamiféle ellensúlyról gondoskodni; nem lenne nehéz megfelelő ürügyeket találni hozzá. Ebben a helyzetben a kölcsönös gyanakvás talaján épült katonai létesítmények valószínűleg természetellenesen és aránytalanul bővülnének, s mivel a tagállamok rendelkezésére állnának, az országos hatalom csökkentésének vagy lerombolásának eszközeivé fajulhatnak.

Megindokoltuk már a feltevést, amely szerint az államok kormányzatai túlságosan is hajlamosak az unióéval folytatott versengésre, mégpedig merő hatalomvágyból, s hogy a szövet-

ségi központ és valamelyik tagállam közötti vetélkedésben a nép rendszerint a helyi kormányzat mellett foglalna állást. Ez önmagában is óriási előny, s ha ráadásul a tagállamok becsvágyát növelné a különálló és független katonai erő birtoklása, akkor túlságosan nagy lenne a kísértés az unió alkotmányos hatalmának megtámadására és megdöntésére. (S a végrehajtás nem is lenne nehéz.) A nép szabadsága viszont ilyen körülmények között kevésbé volna biztonságban, mint hogyha az országos haderőt meghagynák az országos kormányzat felügyelete alatt. Ha a hadsereg a hatalom veszedelmes fegyverének tekinthető, akkor jobb, ha azoknak a kezében van, akikkel szemben a nép feltehetően bizalmatlan, mint ha azokéban, akikkel szemben a legkevésbé valószínű a bizalmatlansága. Régesrégi tapasztalat ugyanis, hogy a nép mindig akkor forog a legnagyobb veszélyben, ha jogai megsértésének eszköze azok kezében van, akikre a legkevésbé gyanakszik.

A jelenlegi konföderáció megtervezői jól tudták, milyen veszedelmes az unióra nézve, ha az államok külön-külön hadseregekkel rendelkeznek; úgyhogy félreérthetetlenül megtiltották, hogy kongresszusi jóváhagyás nélkül csapataik vagy hadihajóik legyenek. Az az igazság, hogy egy szövetségi kormányzat létezése és az egyes államok fennhatósága alatt álló katonai intézményrendszer éppoly összeférhetetlen, mint amilyen összeegyeztethetetlen a szövetségi kincstár szabályszerű ellátása a kvóták és rekvirálások rendszerével.

A már tanulmányozottak mellett más nézőpontokból is meg lehet világítani, hogy az országos törvényhozó testület jogkörének korlátozása helytelen. A korábban említett kifogás arra irányul, hogy eleve kizárja állandó hadsereg létezését békeidőben, jóllehet arról sosem tájékoztattak bennünket, hogy milyen mértékű legyen ez a tilalom: a hadsereg felállítására ugyanúgy vonatkozzék-e, mint a *fenntartására* fegyvernyugvás idején? Ha a tiltás az utóbbira korlátozódik, bizonytalan lesz az értelme, és nem fog megfelelni a kívánt célnak.

Ha a hadsereget már felállították, mit jelent az alkotmányellenes *fenntartása*? Mennyi idő elteltével következik be az alkotmánysértés? Egy hét, egy hónap vagy egy év elteltével? Avagy addig maradhat meg a hadsereg, amíg fennáll a veszély, amely a felállítását indokolta? Ez annak elismerése, hogy a hadsereg *békeidőben* is fenntartható – fenyegető vagy küszöbönálló veszély ellen; ez viszont eltérést jelent a tiltás szó szerinti jelentésétől, és tág teret ad az értelmezésnek. Vajon ki ítéli meg, hogy a szóban forgó veszély továbbra is fennáll-e? Erről kétségkívül az országos kormányzatnak kell döntenie – s akkor az a helyzet áll elő, hogy az országos kormányzat a fenyegető veszedelem elhárítására először hadsereget állít, majd pedig fenntartja egészen addig, amíg megítélése szerint a közösség békéje vagy biztonsága bármilyen mértékben kockán forog. Könnyű belátni, hogy az ennyire laza értelmezés tág lehetőséget ad a rendelkezés kijátszására.

Vajon miért feltételezik, hogy az ilyen rendelkezés hasznos? Nos, a feltevés minden bizonnyal annak a feltételezett valószínűségén vagy legalábbis lehetőségén alapszik, hogy a végrehajtó hatalom és a törvényhozás egy húron pendül valamiféle hatalombitorló cselszövésben. Ha így volna, a fenyegető veszedelem látszatát kelteni igazán nem lenne nehéz. Mindig kéznél volna az érv, hogy a spanyolok vagy a britek ellenséges akciókra uszítják az indiánokat. Még akár azt is előidézhetnék, hogy valamelyik idegen hatalom fenyegetően lépjen fel – aztán persze idejében tett engedményekkel kibékítenék. Ha jó okunk van az ilyen összejátszás feltételezésére, és ha a vállalkozás sikerrel kecsegtet, akkor a hadsereg – ha valamilyen okból vagy valamilyen ürüggyel már megszervezték – be is vethető a terv megvalósítása céljából.

Ha e következményt elhárítandó úgy döntenénk, hogy a tilalom a hadsereg békeidőkben való *felállítására* is kiterjedjen, akkor az Egyesült Államok olyan látványt nyújtana, amilyent még nem látott a világ: az első olyan ország lenne,

amelynek alkotmánya csak akkor engedi meg, hogy felkészüljön a védelemre, ha már megtámadták. Mivel a formális hadüzenet szertartása újabban kiment a divatból, meg kellene várni, amíg az ellenség megjelenik az országban, minthogy a kormányzat csak akkor állíthat törvényesen csapatokat az állam megvédésére! Vagyis: előbb meg kell kapnunk a pofont, s csak azután kezdhetünk *felkészülni* rá, hogy viszonozzuk. Tartózkodnunk kell tehát attól a gyakorlatias bölcsességtől, amely minden szabad kormányzat vezérelve, hogy tudniillik jó előre fel kell készülni a mégoly távolinak látszó veszedelem, a fenyegető vihar elhárítására is. Tulajdonunkat, szabadságunkat ki kell szolgáltatnunk külföldi támadók kényének-kedvének, s szinte fel kell hívnunk őket gyöngeségünkkel, hogy vigyék csak a védtelen zsákmányt! S miért? Mert félünk, hogy a magunk választotta és a mi akaratunktól függő vezetők veszélyeztetnék eme szabadságot – visszaélve a megoltalmazásához szükséges eszközökkel.

Számítok itt arra az ellenvetésre, hogy a milícia az ország természetes védőbástyája, s bármikor képes ellátni a védelem feladatát. E miatt a doktrína miatt egyszer már kis híján elveszett a függetlenségünk. Milliókba került az Egyesült Államoknak, pedig ezt a pénzt meg lehetett volna takarítani. Túl frissek még a tapasztalataink ahhoz, hogy ismét áldozatul essünk az efféle sugallatoknak. Folyamatos hadműveletekbe csakis állandó és fegyelmezett hadsereg bocsátkozhat hasonló külföldi haderők ellen. A takarékosság, a stabilitás és az erőviszonyok szempontjai egyaránt igazolják ezt az álláspontot. A legutóbbi háborúban az amerikai nemzetőrség nem egy alkalommal örök emléket állított hírnevének a maga vitézségével; de a milícia legbátrabbjai érzik és tudják, hogy egyedül az ő mégoly hatalmas és dicséretes erőfeszítésük nem hozhatta volna meg hazájuk szabadságát. A hadviselés, akárcsak a legtöbb más szakma, tudomány, amely csakis szorgalommal, kitartással, gyakorlattal és idővel sajátítható el.

Az emberi fejlődés természetes és kitaposott útjáról letérő, erőszakos politika mindig önpusztító. Pennsylvania jelenlegi helyzete alkalmas példa e megjegyzés igazságának bizonyítására. Ennek az államnak az alaptörvénye kinyilvánítja, hogy az állandó hadsereg veszélyezteti a szabadságot, és így békeidőben nem szabad fenntartani. S mégis: Pennsylvania – a legteljesebb békeidőben – az egy-két megyéjében kitört, elszigetelt zavargások miatt sorozást határozott el, és az így szervezett haderőt valószínűleg addig fogja fenntartani, amíg fennáll a közösségi béke fenyegetettségének látszata. Massachusetts magatartása is tanulságos ebből a szempontból, bár más módon. Ez az állam – a Konföderációs Cikkelyek előírásaival ellentétben meg sem várva a kongresszus jóváhagyását – kénytelen volt haderőt állítani belső zavargások elfojtására, és még mindig fenntartja a zsoldos hadsereget, hogy a lázadó szellem újjáéledését megakadályozza. Massachusetts alkotmánya nem gátolja az ilyen intézkedést, a példa mégis tanulságos: adódhatnak helyzetek – a mi kormányzati rendszerünkben éppúgy, mint más országokéiban –, amikor a békeidőben fenntartott katonaság nélkülözhetetlen a társadalom biztonságához, és amikor helytelen a törvényhozó testület jogkörének korlátozása ebben a tekintetben. Arra is tanít ez a példa, ami az Egyesült Államokat illeti, hogy egy gyönge kormányzat jogait még a saját választói sem igen tartják tiszteletben. Ezenkívül még arra tanít bennünket, hogy szükséghelyzetben a törvény betűje nem mindig elegendő.

A spártai állam egyik alaptétele volt, hogy a tengernagyi posztra kétszer egymás után nem nevezhető ki ugyanaz a személy. A peloponnészoszi szövetség tagjai, miután súlyos vereséget szenvedtek a tengeren Athéntól, felkérték LÜSZANDROSZT,* aki már régebben is eredményesen tevékenykedett ezen a poszton, hogy vállalja el a közös haditengerészet parancsnokságát. A spártaiak, hogy szövetségeseik kedvében járjanak, de ugyanakkor fenntartsák a régi intézményekhez

való ragaszkodás látszatát, olcsó kibúvót találtak: LÜSZANDROSZT valójában tengernagyi hatalommal ruházták fel, de névleg csupán altengernagyi rangot adományoztak neki. Ezt a példát sok-sok olyan eset közül emeltük ki, amelyek megerősítik az itthoni történésekkel már ábrázolt és szemléltetett igazságot, hogy tudniillik az egyes országok nemigen veszik figyelembe a társadalmi szükségletekkel már eleve szemben álló szabályokat és alapelveket. Az okos politikus viszolyog attól, hogy a gyakorlatban kivihetetlen korlátozásokkal kösse meg a kormányzat kezét, mivel tudja, hogy az alaptörvények megszegése, jóllehet a szükség diktálja, csökkenti a szakrális tiszteletet, amellyel a vezetőknek viseltetniük kellene az ország alkotmánya iránt, és példájával törvényszegésre bátorít olyankor is, amikor a szükséghelyzet nem áll fenn, vagy legalábbis nem nyilvánvaló.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 26. SZ.: HAMILTON

1787. december 22.

New York állam népéhez

Nemigen volt elvárható, hogy egy népi forradalomban az emberek gondolkodása megáll annál az arany középútnál, amely a HATALOM és a KIVÁLTSÁG közötti helyes határvonalat jelzi, és amely a kormányzat erélyességének és a személyi jogok biztonságának helyes arányához vezet. E kényes és fontos kérdés megoldásának hiánya a jelenleg is tapasztalt kellemetlenségek legfőbb forrása; és ha nem vagyunk elővigyázatosak és megismételjük ezt a hibát, akkor a rendszerünk megjavítását célzó törekvéseinkben csak délibábot kergetünk; újíthatunk nyakra-főre, nemigen fogunk jelentős javulást elérni.

A törvényhozó hatalom korlátozása a nemzeti védelem megteremtésének eszközeit illetően azok közé az elképzelések

közé tartozik, amelyek a szabadság iránti – inkább tüzes, mintsem felvilágosult – lelkesedésből fakadnak. Azt tapasztaljuk azonban, hogy ez az elképzelés eddig nem érvényesült széleskörűen, és hogy még országunkban is, ahol először vetődött fel, csupán Pennsylvania és Észak-Karolina tette magáévá, s csupán bizonyos fokig. A többi állam a legcsekélyebb mértékben sem vette figyelembe, mivel bölcsen úgy vélekedtek, hogy bizalomra óhatatlanul szükség van – a hatalom átruházása ezt eleve feltételezi –, s még mindig jobb megkockáztatni, hogy a bizalommal visszaélnek, mint a törvényhozó hatalom oktalan korlátozásával akadályozni a kormányzatot és veszélyeztetni a közbiztonságot. Az indítványozott alkotmány ellenzői ebben a tekintetben Amerika általános elhatározásával szállnak szembe; a tapasztalat nem tanította meg őket, hogy helyénvaló kiküszöbölni a szélsőségeket, amelyekbe eddigelé netalán beletévedtünk, sőt úgy tetszik, hajlamosak rá, hogy még veszélyesebb és még túlzóbb szélsőségekbe hajszoljanak bennünket. Mintha a kormányzat hangneme túlságosan harsánynak vagy túlságosan ridegnek találtatott volna, olyan doktrínákat hirdetnek, amelyeknek a szellemében egyébként kárhoztatott vagy legalábbis mellőzött eszközökkel kellene tompítanunk vagy lágyítanunk ezt a tónust. Minden sértő szándék nélkül állíthatjuk, hogy ha bizonyos ügyekben vallott alapelveiket az ország magáévá tenné, akkor hazánk népe teljességgel alkalmatlanná válnék bármiféle kormányzásra. Ilyen veszedelemtől azonban nem kell tartani. Amerika állampolgárai tisztábban látnak annál, semhogy anarchiára lehessen rábeszélni őket. És nem hiszem, hogy tévednék, ha azt mondom: a tapasztalat alaposan belevéste a közgondolkodásba azt a mélységes és komoly meggyőződést, hogy a közösség jóléte és felvirágzása erélyesebb kormányzatot igényel.

Talán helyénvaló itt röviden ismertetni annak az elgondolásnak az eredetét és fejlődését, amelynek célja a katonai

intézmények tiltása békeidőben. Elmélkedésre hajlamos emberek leszűrhetik ezt a tanulságot az ilyen intézmények jellegéből és fejlődésük irányából más korszakok és más országok történései alapján is, a nemzet érzületében azonban az elképzelés eredete annak a népnek a gondolkodásmódjában keresendő, amelyből országunk lakosságának nagy többsége származik.

Angliában a normann hódítást* követően hosszú ideig majdnem korlátlan volt az egyeduralkodó hatalma. Fokozatosan csökkentették a kiváltságait a nagyobb szabadság érdekében – előbb a főurak, aztán a nép; míg végül nagyrészt eltűntek a legfélelmetesebb előjogok. Az angol szabadság azonban teljességgel csak az 1688-as forradalomban diadalmaskodott, amely az orániai herceget* emelte Nagy-Britannia trónjára. A korona kiváltságai közé tartozott a hadüzenet, de ez a kiváltság pontosan nem volt meghatározva, s mintegy járulékos előjogként II. Károly ötezer főnyi állandó hadsereget tartott fenn – önkényesen – békeidőben. II. Jakab harmincezerre növelte a számot, a költségeket a civillista fedezte. A forradalom eltörölte a királynak ezt a veszedelmes jogkörét, és az akkor megfogalmazott alaptörvénybe bekerült a passzus, amely szerint „a királyságban állandó hadsereg állítása és fenntartása béke idején a törvénybe ütközik, *kivéve, ha a parlament beleegyezésével történik*".

Amikor az említett királyságban csúcspontjára ért a szabadság, úgy gondolták, semmiféle biztosítékra nincs szükség az állandó hadsereg veszélye ellen, csak éppen azt tiltották, hogy a végrehajtó hatalom, a maga puszta tekintélyével, állítson vagy fenntartson ilyen haderőt. Az emlékezetes forradalmat kiharcoló hazafiak józanabbak és tájékozottabbak voltak annál, semhogy a törvényhozó hatalmat bármi módon korlátozzák. Tudták, hogy a védelem és a helyőrségek céljaira nélkülözhetetlen bizonyos létszámú katonaság; hogy az ilyen nemzeti szükséglet határvonalai nem húzhatók meg pontosan;

hogy a kormányzatnak megfelelő hatalommal kell rendelkeznie, hogy készen álljon minden eshetőségre; s hogy amikor e hatalom gyakorlását a törvényhozás jogkörébe utalták, akkor megtették a végső óvintézkedést, amely még összeegyeztethető a közösség biztonságával.

Bízvást megállapítható, hogy Amerika népe ebből a forrásból merít, amikor – úgyszólván örökségként – úgy érzi, hogy a békeidőben fenntartott állandó hadsereg veszélyezteti a szabadságot. A forradalom körülményei fokozták a közösség érzékenységét a nép jogainak biztonságával összefüggő minden kérdésben, és bizonyos esetekben buzgalmunk hőfoka túllépte az államtest még elviselhető hőmérsékletének határait. Ilyen eset például két állam arra irányuló kísérlete, hogy a katonai intézményekre vonatkozólag korlátozza a törvényhozó hatalmat. Az alapelveket, amelyek arra tanítottak bennünket, hogy éberen figyeljük az örökös egyeduralkodó esetleges hatalmi túlkapásait, meggondolatlan túlzással kiterjesztették a népi testületekben tanácskozó népi küldöttekre. Még olyan államokban is, ahol nem került sor ilyen hibás intézkedésre, szükségtelen nyilatkozatok hangzottak el arról, hogy békeidőben nem tartható fenn állandó hadsereg a TÖRVÉNYHOZÁS BELEEGYEZÉSE NÉLKÜL; azért beszélek szükségtelen nyilatkozatokról, mert az ok, amiért egy hasonló előírás került be az angol alaptörvénybe, nem érvényes egyik amerikai állam alkotmányára sem. A haderőállításra való felhatalmazás, az említett alkotmányok szerint, csakis a törvényhozó hatalomtól származhat, akárhogy forgatjuk is a dolgot; és fölösleges, sőt abszurd, kinyilatkoztatni, hogy ez a lépés nem tehető meg annak a testületnek a jóváhagyása nélkül, amely egyedül hivatott a lépés megtételére. Ennek megfelelően némelyik ilyen alkotmányban, egyebek között New York államében, amelyet Európában is, Amerikában is joggal ünnepelték az országunkban létrejött legjobb kormányformák egyikeként, egyetlen szó sem esik erről a témáról.

Érdekes, hogy még abban a két államban is, ahol felmerült a katonai intézmények békeidőbeli tiltásának lehetősége, a kifejezésmód inkább figyelmeztető, semmint tiltó. Nem azt mondja a megfelelő passzus, hogy békében állandó hadsereget *nem szabad* fenntartani, hanem azt, hogy *nem szükséges* fenntartani. Ez a kétértelműség a jelek szerint a gyanakvás és a meggyőződés közötti konfliktus következménye; egyrészt mindenképpen meg akarták akadályozni az ilyen intézmények létesítését, másrészt meg voltak róla győződve, hogy a lehetőség abszolút kizárása sem nem okos, sem nem biztonságos. Kétségbe vonható-e, hogy az ilyen rendelkezést – valahányszor a politikai helyzet megkívánja a tőle való eltérést – a törvényhozó hatalom puszta figyelmeztetéseként fogja értelmezni, és az állam vélt vagy valószínű szükségleteinek megfelelően fog cselekedni? A kérdésre már megadta a választ Pennsylvania említett esete. Akkor hát – kérdezhetné valaki – mi az ilyen rendelkezés haszna, ha érvényessége abban a pillanatban megszűnik, mihelyt hajlandóság mutatkozik a figyelmen kívül hagyására?

Vizsgáljuk meg mármost, van-e párhuzam az eredményesség szempontjából az említett előírás és az új alkotmányban szereplő rendelkezés között, mely utóbbi a katonai célokra fordított költségek két évre szóló felhasználására vonatkozik. Az előbbi túl sokat markol és – szándékoltan – keveset vagy éppen semmit sem fog; az utóbbi, óvatosan kerülve a szélsőségeket és tökéletesen megfelelve a nemzet szükségleteinek, jó hatásfokkal, eredményesen működtethető a gyakorlatban.

Az Egyesült Államok törvényhozását ez a rendelkezés *kötelezi,* hogy minden két évben legalább egyszer vitassa meg, vajon helyes-e haderő fenntartása; hogy minden ilyen alkalommal hozzon új döntést a kérdésben; és hogy állásfoglalását a választók előtt formális szavazással juttassa kifejezésre. *Nem áll jogában* a törvényhozásnak, hogy folyamatosan ellás-

sa a végrehajtó hatalmat a hadsereg fenntartását szolgáló anyagi alapokkal, ha elég óvatlan lenne ahhoz, hogy ilyen indokolatlan bizalommal viseltessék a végrehajtó hatalom iránt. Mivel a pártoskodás szelleme, ha különböző mértékben is, de elkerülhetetlenül megfertőzi a politikai testületeket, kétségkívül akadnak majd olyanok az országos törvényhozó testületben, akik nagyon is készségesen fogják hibáztatni a többség intézkedéseit és sérelmezni nézeteit. A haderő költségeinek szabályozása mindig is kedvenc témája lesz a szónoklatoknak. Valahányszor szóba kerül a kérdés, az ellenzék ráirányítja a közfigyelmet. S ha a többség valóban hajlamos a tisztességes határok átlépésére, a közösség felfigyel a veszélyre, és lehetősége nyílik az elhárítására. Valahányszor elérkezik a megvitatás ideje, a szövetségi törvényhozás pártjaitól függetlenül a tagállamok törvényhozó testületei, amelyek nemcsak éber, hanem gyanakvó és féltékeny őrzői az állampolgárok jogainak a szövetségi kormányzat beavatkozásai ellen, folyamatosan figyelemmel fogják kísérni az ország vezetőinek magatartását, s ha valami helytelenséget észlelnek, azonnal riadót fújnak, és nemcsak HANGOT adnak a nép elégedetlenségének, hanem, ha kell, TETTLEG is érvényre juttatják.

Egy nagy közösség szabadságának aláaknázása *időigényes,* a végrehajtásnak érlelődnie kell. A szabadságjogok veszélyeztetéséhez szükséges, nagyobb létszámú hadsereg csak fokozatosan hozható létre; kialakításához nem elég a törvényhozó és a végrehajtó hatalom időleges összejátszása; folyamatos, hosszú ideig tartó összeesküvésre van szükség. Lehetséges az ilyen összejátszás? Lehetséges, hogy kitartanak mellette, hogy végigviszik a képviselőház egymásra következő, a kétévenkénti választásokkal természetszerűleg megújított testületeivel? Feltehető-e, hogy mindenki, mihelyt elfoglalja helyét a szenátusban vagy a képviselőházban, azon nyomban választói és hazája árulójává lesz? Feltehető-e, hogy egyetlen józan

ítéletű ember sem akad, aki leleplezi az ilyen szörnyű összeesküvést? Egyetlen olyan bátor és tisztességes ember sem, aki figyelmezteti választóit az őket fenyegető veszedelemre? Ha az ilyen feltevések megalapozottak, akkor bizony befellegzett az átruházott hatalom rendszerének. Akkor az embereknek el kell dönteniük, hogy ismét kezükbe veszik mindazokat a jogköröket, amelyeket korábban átadtak, és hogy annyi államra osztják fel az országot, ahány megye van, mivel csak így tudnak személyesen gondoskodni az érdekeikről.

Ha az említett feltevéseknek volna is alapjuk, a tervezett konspirációt huzamosabb ideig akkor sem lehetne titokban tartani. Napvilágra kerülne már csak azért is, mert a haderőt békeidőben jelentős mértékben növelnék, s ez nem titkolható. Ugyan miképpen indokolnák, hogy a mi földrajzi helyzetünkben lévő országban óriási méretekben fokozzák a katonaság létszámát? Lehetetlen a népet tartósan becsapni; s a leleplezést hamarosan követné a bukás: a terv és a tervezgetők bukása.

Elhangzott, hogy a rendelkezés, amely két év tartamára korlátozza a haderő fenntartására előirányzott pénzösszeget, nem ér semmit, mivel a végrehajtó hatalom, mihelyt elegendő erővel rendelkezik, hogy a népet megadásra kényszerítse, éppen erőpozíciójánál fogva könnyen nélkülözheti a törvényhozó hatalom engedélyezte összegeket. De ismét felvetődik a kérdés: milyen indokolással tehetne szert a végrehajtó hatalom ilyen nagyságú haderőre békeidőben? Ha feltételezzük, hogy valamilyen hazai felkelés vagy külföldi háború miatt szervezték meg a hadsereget, akkor elvi ellenvetés nem hozható fel, mivel az ellenvetés csakis a békeidőben fenntartott haderőre vonatkozhat. Kevés az olyan álmodozó ember, aki komolyan gondolná, hogy nem szabad haderőt toborozni egy lázadás elfojtása vagy egy invázió elhárítása végett; s ha ilyen körülmények között valamely közösség védelme megköveteli, hogy olyan létszámú hadsereget állítsanak, amely már veszélyezteti a szabadságot, ez egyike azoknak a bajoknak, ame-

lyeket sem megelőzni, sem gyógyítani nem lehet. Nincs az a kormányforma, amely orvosolhatná. Még holmi egyszerű véd- és dacszövetség is előidézheti, ha valamely konföderáció vagy szövetség tagjai szükségesnek vélik, hogy hadsereget szervezzenek a közös védelem érdekében.

De az efféle baj sokkal nagyobb valószínűséggel szakadhat ránk, ha részekre bomlunk, mint ha egységesek maradunk; sőt bízvást elmondható, hogy a kedvezőbb helyzetben nemigen érhet bennünket ilyen csapás. Nehéz elképzelni, hogy az egész unió olyan óriási veszedelemben forogjon, amely csakis a szabadságunkat a legkevésbé is veszélyeztető létszámú haderővel hárítható el. Kiváltképpen így van ez, ha tekintetbe vesszük, mily nagy segítségünkre lehet a milícia, amelynek erőteljes és értékes támogatására mindig számíthatunk. De a felbomlás állapotában – amint ezt máshol már igen részletesen kifejtettük – e feltevés ellenkezőjének megvalósulása nemcsak valószínű, hanem szinte elkerülhetetlen.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 27. SZ.: HAMILTON

1787. december 25.

New York állam népéhez

Különféle formákban bizonygatták már, hogy az a fajta alkotmány, amilyet a Konvenció javasol, a gyakorlatban nem működhet a törvényei végrehajtására hivatott katonai erő nélkül. Ez azonban, mint az arról az oldalról hangoztatott legtöbb kijelentés, csak puszta általánosság: nem támasztja alá az okok vagy indokok pontos és érthető kifejtése. Amennyire ki tudtam hüvelyezni, hogy mi rejlik az ellenzők lelke mélyén, azt hiszem, ellenkezésük gyökere az a feltevés, hogy az emberek nehezen fogják elviselni belső ügyekben a szövetségi hatalom érvényesülését. Ne vitassuk most – bár lehetne –,

hogy mennyire pontos és világos a különbségtétel a „belső" és a „külső" között, inkább vizsgáljuk meg, milyen alapon lehet feltételezni az emberek emez idegenkedését. Ha nem vélelmezzük egyszersmind azt is, hogy a szövetségi kormányzat eleve rosszabbul fogja intézni az ügyeket, mint az egyes államok kormányzatai, akkor aligha van ok feltételezni a nép részéről a rosszindulatot, közönyt vagy ellenséges érzületet. Hitem szerint általános szabályként megállapítható, hogy a népnek a kormányzatba vetett bizalma és a kormányzat iránt tanúsított engedelmessége rendszerint a kormányzat jó vagy rossz működésével arányos. Elismerem: vannak kivételek e szabály alól, de ezek a kivételek oly nagy mértékben ki vannak szolgáltatva a véletlennek, hogy nem hozhatók kapcsolatba valamely alkotmány lényeges erényeivel vagy hibáival. Ezek kizárólag általános alapelvekből és irányelvekből kiindulva ítélhetők meg.

Ezekben az értekezésekben több okot is felhoztunk annak alátámasztására, hogy a központi kormányzat valószínűleg jobban fog működni, mint a helyi kormányzatok. A főbb okok közé tartozik, hogy a választás szférájának kiterjesztése nagyobb választékot, szabadabb lehetőségeket kínál a népnek; hogy az országos szenátus tagjait az egyes államok törvényhozó testületei nevezik ki, amelyek maguk is válogatott emberekből állnak, ezért okkal feltételezhető, hogy a szenátus összetételében nagyfokú gondosság és ítélőképesség fog érvényesülni; továbbá, hogy e körülményektől nagyobb tudás és szélesebb körű tájékozottság remélhető az országos tanácskozó testületekben; s hogy kevésbé fogja megfertőzni őket a pártütés szelleme, és kevésbé lesznek kitéve azoknak a múló rossz hangulatoknak, átmeneti előítéleteknek és elfogultságoknak, amelyek kisebb társadalmakban gyakorta megfertőzik a nyilvános tanácskozó testületeket, a közösség egy részének igazságtalan elnyomását okozzák, és olyan elgondolásokat segítenek világra, amelyek megfelelnek ugyan pillanat-

nyi hajlandóságoknak és kívánalmaknak, de általános nyomorúságban, csömörben és háborgásban végződnek. A fentiek mellett szóló további nyomós okok bukkannak majd fel, mikor tüzetesebben szemügyre vesszük annak az építménynek a szerkezetét, amelynek létesítésére felszólítottak bennünket. Ezúttal beérhetjük azzal a megjegyzéssel, hogy amíg nem tudják elégséges okát adni annak a nézetnek, miszerint a szövetségi kormányzat valószínűleg úgy fog működni, hogy gyűlöletessé vagy megvetésre méltóvá válik a nép szemében, addig nincs ésszerű alapja annak a feltevésnek, hogy az unió törvényei nagyobb ellenállásba fognak ütközni, vagy más módszerekkel érvényesítendők, mint a tagállamok törvényei.

A büntetlenség reménye erősen ösztönzi a zendülést, a büntetéstől való félelem viszont ugyanilyen mértékű visszatartó erő. Vajon az unió kormányzata, ha megfelelő hatalommal bír s az egész konföderáció kollektív erőforrásaira támaszkodhatik, nincs-e kedvezőbb helyzetben az *előbbi* érzés elfojtására és az *utóbbi* ösztönzésére, mint egyetlen állam kormányzata, amely csakis a maga erőforrásaival rendelkezik? Az egyes államokban a garázda pártütők könnyen gondolhatják, hogy megbirkóznak a helyi kormányzat híveivel; de aligha olyan elvakultak, hogy azt képzeljék: eséllyel szállhatnak szembe az unió együttes erejével. Ha ez az észrevétel helytálló, akkor magánemberek rendszertelen szövetkezései kevésbé veszélyeztetik a konföderáció hatalmát, mint az egyes tagállamokét.

Megkockáztatok itt egy megjegyzést, amely némelyekre talán az újdonság erejével hat, de ettől nem kevésbé helytálló: minél jobban összeolvadnak a központi hatalom intézkedései a mindennapos kormányzati gyakorlattal, minél inkább hozzászoknak a polgárok, hogy a politikai élet hétköznapi történései során találkoznak a kormányzattal, minél jobban megbarátkozik vele a szem és a szív, minél jobban összekapcsolódik azokkal a dolgokkal, amelyek a legérzékenyebb

húrokat érintik és az emberi lélek legaktívabb rugóit hozzák mozgásba, annál valószínűbb, hogy a kormányzat kivívja a közösség tiszteletét és szeretetét. Az ember nagymértékben a szokások rabja. Az érzéseit csak ritkán érintő mozzanatok nemigen befolyásolják a gondolkodását. A mindig távolságtartó, láthatatlan kormányzat aligha számíthat a népérzület részvételére. Ebből következően az unió tekintélyét, az emberek iránta megnyilvánuló szeretetét inkább erősíti, semmint gyengíti, ha figyelme kiterjed az emberek legközvetlenebb gondjaira; és minél áttekinthetőbb és átfogóbb a tevékenysége, annál kevésbé lesz kénytelen erőszakhoz folyamodni. Minél gyakrabban közlekedik azokon a csatornákon és folyamokon, amelyeken az emberi szenvedélyek természetes módon áramlanak, annál kevésbé van szüksége a kényszer erőszakos és veszedelmes segédeszközeire.

Egyvalami mindenesetre nyilvánvaló: az olyan kormányzatnak, amilyent a Konvenció indítványoz, sokkal nagyobb az esélye az erőszak használatának elkerülésére, mint annak a szövetségfélének, amelyet az ellenzők legtöbbje szorgalmaz, s amelynek hatalma az államokra csupán politikai vagy közösségi minőségükben érvényesül. Mint már kimutattuk, az ilyen konföderációban a törvényeknek csakis erőszakkal lehet érvényt szerezni; a tagállamok mulasztásai a kormányzat természetéből fakadnak, s valahányszor ilyen mulasztás történik, kizárólag háborúval és erőszakkal hozható helyre, ha ugyan egyáltalán helyrehozható.

A Konvenció tervezete a szövetségi vezetés hatáskörét minden állam minden egyes polgárára kiterjeszti, ez pedig lehetővé teszi a kormányzat számára, hogy törvényeinek végrehajtását az egyes államok megszokott hatóságaira bízza. Nem nehéz belátni, hogy ennek a közös megtapasztalása előbb-utóbb el fogja tüntetni a különbséget a törvények forrásai között, és a szövetségi kormányzatnak ugyanolyan lehetőségeket kínál ahhoz, hogy autoritásának érvényt szerezzen, mint ami-

lyenek az egyes államok kormányzatai előtt nyílnak; ehhez jön még a közvéleményre gyakorolt befolyás, ami abból a fontos tényezőből következik, hogy módjában áll igénybe venni az egész unió erőforrásait. Különösen figyelemreméltó ebben az összefüggésben, hogy a konföderáció törvényei, ami jogkörének *tételesen felsorolt* és *alaposan indokolt* tárgyait illeti, az ország LEGMAGASABB RANGÚ törvényeivé lesznek, amelyek megtartására szent eskü kötelezi minden egyes állam törvényhozásának, végrehajtó hatalmának és igazságszolgáltatásának tisztségviselőit. Így aztán a tagállamok törvényhozó testületei, bíróságai és hatóságai szervesen beilleszkednek a nemzeti kormányzat működésébe, e kormányzat *jogszerű és alkotmányos hatókörén belül*; és partnerei lesznek törvényeinek érvényesítésében.[1] Mindazok, akik végiggondolják e helyzet következményeit, arra a konklúzióra jutnak, hogy joggal számíthatnak az unió törvényeinek szabályszerű és békés végrehajtására, ha hatalmát mindenki kellő mértékletességgel gyakorolja. Ha viszont önkényesen az ellenkező feltevésből indulunk ki, akkor tetszés szerinti következtetésekre juthatunk, mivel a legeslegjobb kormányzat hatalmának meggondolatlan gyakorlása is a legvadabb túlkapásokra ingerelheti vagy ragadtathatja a népet. S jóllehet a javasolt alkotmány ellenfeleinek feltevése szerint az ország vezetői érzéketlenek lennének a közjó vagy a kötelességteljesítés iránt, mégis fölteszem nekik a kérdést, hogy az ilyen vezetés vajon miképpen adhat tápot a becsvágyó érdekeknek vagy a jogtipró szándékoknak.

PUBLIUS

[1] Az álokoskodást, amely szerint ez az egyes államok kormányzatainak elsorvadásával jár, a maga helyén teljes mértékben megcáfoljuk majd. (Publius)

A FÖDERALISTA, 28. SZ.: HAMILTON

1787. december 26.

New York állam népéhez

Tagadhatatlanul előfordulnak helyzetek, amikor a nemzeti kormányzat kénytelen erőszakot alkalmazni. Saját tapasztalatunk igazolja a más nemzetek példáiból tanultakat, s igazolja azt is, hogy mindenfajta társadalomban adódhat ilyen szükséghelyzet; hogy a zendülés vagy a felkelés a politikai testtől sajnos éppen olyan elválaszthatatlan betegségek, mint az emberi testtől a daganat és a kiütés; hogy az az elképzelés, amely szerint minden időkben a törvény erejével lehet kormányozni (némelyek azt mondják, hogy a köztársasági rendszerben csakis ez az alapelv érvényesülhet), nem egyéb, mint azoknak a politikai doktoroknak az ábrándja, akik úgynevezett éleslátásukkal félresöprik a tapasztalat figyelmeztető tanulságait.

Ha a nemzeti kormányzat bármikor ilyen szükséghelyzettel találja magát szemben, akkor csakis az erőszak gyógymódját veheti igénybe. Az alkalmazandó eszközöket a baj méreteihez kell igazítani. A valamelyik állam egy kis részében kitört jelentéktelen zavargás elfojtásához a helyi milícia is elegendő, és vélelmezhető, hogy a milícia kész teljesíteni kötelességét. Egy felkelés – bármi is a közvetlen oka – végső soron az egész kormányzatot veszélyezteti. Ha nem az unió jogai, hát a közösség békéjének szempontjai a felkelőkkel való szembeszállásra serkenthetik azokat a polgárokat, akik nem estek áldozatul semmiféle rossz befolyásnak. És ha azt tapasztalják, hogy a központi kormányzat a nép felvirágzását és boldogulását segíti elő, akkor miért is ne támogatnák e kormányzatot?

Ha ellenben a felkelés egy egész államra vagy annak nagy részére terjed ki, akkor elkerülhetetlen lehet másfajta erőszak alkalmazása. A jelek szerint Massachusetts szükségesnek látta, hogy csapatokat szervezzen az államban kitört zavargások

elfojtására; s Pennsylvania is ehhez az eszközhöz folyamodott, pusztán mert zavargásoktól tartott polgárai egy részének soraiban. Tegyük fel, hogy New York állam helyre akarta volna állítani a Vermont lakosai feletti elvesztett fennhatóságát; sikerre számíthatott volna az ilyen vállalkozás, ha csakis a milícia támogatja? Nem kényszerült volna New York állam regulárisabb haderő mozgósítására tervének végrehajtásához? Ha pedig elismerjük, hogy az ilyen rendkívüli esetekben az egyes államok kormányzatai a milíciától eltérő jellegű haderőt kénytelenek igénybe venni, akkor ugyan miért szólna a nemzeti kormányzat létezése ellen, hogy hasonló szélsőséges helyzetben ugyanerre kényszerülhet? Nem meglepő-e, hogy azok, akik kijelentik, hogy elvben ragaszkodnak az unióhoz, olyasmit kifogásolnak a javasolt alkotmányban, ami az általuk támogatott tervre tízszeresen érvényes, és ami – ha van valódi alapja – elkerülhetetlen következménye a nagyobb kiterjedésű polgári társadalmak berendezkedésének. Ugyan ki az, aki nem ezt a lehetőséget részesíti előnyben a folytonos lázongásokkal és gyakori forradalmakkal, az aprócska köztársaságok e hordalékaival szemben?

Vizsgáljuk tovább a dolgot más szemszögből. Tegyük fel, hogy egy átfogó kormányzati rendszer helyett két, három, esetleg négy konföderáció alakulna. Vajon nem ugyanilyen jellegű akadályok tornyosulnának bármelyik ilyen konföderáció működésének az útjában? Nem leselkednék-e minden egyes konföderációra ilyenféle veszedelem? S ha megtörténik a baj, vajon nem lenne-e kénytelen a konföderáció – hatalma megőrzése érdekében – ugyanazokhoz az eszközökhöz folyamodni, mint amelyeket az összes államokra kiterjedő kormányzattól rossz néven vesznek? S az ilyen esetekben a milícia készségesebben vagy eredményesebben támogatná-e a szövetségi hatalmat, mint egy átfogó unió esetében? Kellő gondolkodás után minden őszinte és értelmes embernek el kell ismernie, hogy a kifogás elvileg mindkét esetre egyformán

alkalmazható; s hogy akár egyetlen kormányzat igazgatja valamennyi államot, akár több kormányzat az államok különféle csoportjait, sőt akkor is, ha az államok teljes különállása érvényesül, bizony előfordulhat, hogy a közösség békéjének fenntartásához a miliciáétól eltérő jellegű erőszakszervezetet kell igénybe venni, s hogy a törvények jogszerű hatalmát fenn kell tartani az ellenük irányuló olyan erőszakos támadásokkal szemben, amelyek felkelésekké és lázadásokká fajulhatnak.

Függetlenül attól, hogy e tárgy kapcsán még mi jöhet szóba, a békeidőben fenntartott katonai intézmények ellen határozottabb rendelkezést követelőknek elég annyi, hogy a javasolt kormányformában a teljes hatalom a nép képviselőinek a kezében van. Ez a lényeges és végső fokon egyetlen hathatós biztosíték, ami a népnek a polgári társadalomban kivívható jogait és előjogait illeti.[1]

Ha a nép képviselői elárulják választóikat, akkor nincs más hátra, mint az önvédelem természetes jogának gyakorlása, ami minden jó kormányforma legfontosabb tartozéka, és ami a siker sokkal nagyobb reményével valósítható meg az ország vezetőinek jogbitorlása ellenében, mint egy-egy állam jogbitorló vezetőivel szemben. Ha a legfőbb hatalom gyakorlásával megbízott személyek egy állam keretén belül válnak jogbitorlókká, akkor az állam egyes részei, járásai vagy kerületei nem tehetnek szabályszerű önvédelmi intézkedéseket, mivel nincs külön kormányzatuk. Ilyenkor a polgárok kénytelenek fejvesztetten fegyverekért futkosni, rendszertelenül és összehangolatlanul, nem lévén erőforrásuk a tulajdon bátorságukon és elkeseredettségükön kívül. A törvényes hatalommal felruházott bitorlók viszont igen gyakran már csírájában elfojthatnak minden ellenállást. Minél kisebb a terület, annál nehezebben alakíthat ki a nép valamilyen szabályszerű vagy rend-

[1] E biztosíték hathatós voltát a későbbiek folyamán részletesen tanulmányozzuk majd. (Publius)

szeres ellenállási tervet; s annál könnyebb letörni már a kezdeti megmozdulásait is. A hatalom birtokosai igen hamar értesülhetnek az előkészületekről, a mozgolódásokról, s a bitorlók kezében lévő katonai erő hamarabb irányítható az államnak abba a szektorába, ahol az ellenállás elkezdődött. Ebben a helyzetben a népi ellenállás csak a körülmények kivételes összejátszása esetén lehet sikeres.

A bitorlás akadályai és az ellenállás lehetőségei az állam területének nagyságával arányosan növekednek, feltéve hogy az állampolgárok tudatában vannak jogaiknak, és készen állnak e jogok megvédésére. Nagyobb közösségekben a nép természetes hatalma a kormányzat mesterséges hatalmához viszonyítva nagyobb, mint kisebb közösségekben, és persze a nép ilyenkor eredményesebben tud küzdeni a kormányzat zsarnoki uralomra törő kísérletei ellen. A konföderációban ezzel szemben a nép – s ez túlzás nélkül állítható – teljes mértékben ura a maga sorsának. A hatalom majdnem mindig egy másik hatalom vetélytársa; a központi kormányzat mindig készen áll az egyes államok kormányai hatalombitorló törekvéseinek megfékezésére, és az államok kormányzatai ugyanilyen magatartást tanúsítanak a központi kormányzattal szemben. A nép azzal, hogy az egyik vagy a másik fél mellé áll, a mérleg nyelvének szerepét tölti be. Ha az egyik fél megsérti a jogait, a nép a másikhoz fordulhat jogorvoslatért. Bölcsen teszi hát, ha óvja és becsüli az uniót, hogy megmaradjon neki ez a felbecsülhetetlen előny.

Politikai rendszerünk egyik alaptételének tekinthető, hogy az egyes államok kormányzatai minden körülmények között megvédik a közszabadságot az országos hatalom esetleges támadásaitól. A hatalombitorlási terveket álcázó fondorlatok könnyen elkerülhetik a nép figyelmét – nem úgy a válogatott testületekét. A törvényhozó testületeknek jobbak a tájékozódási lehetőségei. Már messziről is fölfedezhetik a veszélyt, és mivel birtokában vannak a polgári hatalom szerveinek és a

nép bizalmának, hamar kialakíthatják az ellenállásnak a közösség valamennyi erőforrását összefogó, átgondolt tervét. Az egyes államok törvényhozó testületei könnyen érintkezhetnek egymással, és egyesíthetik erőiket a közös szabadság védelmére.

További biztonsági tényező az ország nagy kiterjedése. Már megtapasztaltuk, hogy milyen előnyös ez idegen hatalom támadása esetében. S pontosan ugyanilyen hasznát vehetnők a hazai országos testületek túlságosan becsvágyó vezetőinek akcióival szemben. Ha a szövetségi haderő elfojtaná is egyik vagy másik állam ellenállását, a távolabb eső államok friss haderőkkel avatkozhatnának be. Az egyik helyen elért előnyökről le kellene mondani a másik helyen kibontakozó ellenállás elfojtása végett, s mihelyt az elnyomott országrészt az elnyomók elhagynák, megújulnának az erőfeszítések, újjáéledne az ellenállás.

Emlékezzünk rá, hogy a haderő létszámát mindig az ország erőforrásai szabják meg. Még jó ideig nem lesz lehetséges nagy létszámú hadsereg fenntartása; és ahogy ennek a lehetősége növekszik, vele arányosan úgy nő a közösség népessége és természetes ereje. Mikor tud a szövetségi kormányzat akkora hadsereget állítani és fenntartani, amely egy óriási birodalom hatalmas népességét zsarnokságba dönthetné? Amely népesség – állami kormányzatain keresztül – lépéseket tehet a védelme érdekében, mégpedig független nemzetekhez illő gyorsasággal és módszerességgel. Ez a szorongató gond méltán minősíthető betegségnek, amely érveléssel és okoskodással nem gyógyítható.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 29. SZ.: HAMILTON

1788. január 9.

New York állam népéhez

A milícia irányítása, valamint parancsnoklása felkelés és invázió idején a közös honvédelem ellenőrzésének és a konföderáció belső békéje megőrzésének kötelességével természetszerűleg együtt járó hatáskör.

Nem szükséges különleges jártasság a haditudományokban annak belátásához, hogy a milícia szervezése és fegyelme szempontjából az egységesség igen jó eredményeket hozna, valahányszor a milíciát a közösség védelmére mozgósítják. Ily módon a milícia értelmes és összehangolt módon teljesítené feladatait a táborban és a terepen egyaránt, ami nagy előny a hadműveletekben; s igen hamar elérné a katonai szakértelemnek azt a fokát, amely használhatóságának nélkülözhetetlen kelléke. Ez a nagyon is kívánatos egységesség csak akkor érhető el, ha a központi hatalmat bízzák meg a milícia irányításával. Messzemenően helyénvaló tehát, hogy a Konvenció tervezete felhatalmazná az uniót „a milícia szervezetére, fegyverzetére és kiképzésére vonatkozó rendelkezések kibocsátására és a milícia ama részének irányítására, amely az Egyesült Államok szolgálatában áll, *fenntartva az egyes államok jogát a tisztek kinevezésére és a kongresszus által megállapítottakkal összhangban a milícia kiképzésének irányítására*".

A Konvenció tervezetét a legkülönbözőbb okokból ellenzik, de egyik ok sem meghökkentőbb és önmagában tarthatatlanabb, mint az, amelynek alapján az imént említett szabályozást támadni szokták. Ha a jól irányított milícia egy szabad ország legtermészetesebb honvédelmi eszköze, akkor nyilvánvaló, hogy a nemzetbiztonság őrzésére hivatott testületnek kell irányítania és rendelkeznie fölötte. Ha az állandó had-

sereg veszélyezteti a szabadságot, akkor az állam védelmével megbízott testületnek a milícia fölött gyakorolt erőteljes hatalma arra való, hogy amennyire csak lehet, kiküszöbölje az indítékot vagy az ürügyet e barátságtalan intézmény igénybevételére. Ha a veszélyhelyzetekben, amelyek haderő bevetését igénylik a polgári hatalom védelmében, a szövetségi kormányzatnak módjában áll a milíciát segítségül hívni, akkor könnyebben lemondhat másfajta erő alkalmazásáról. Ha viszont nem veheti igénybe az előbbit, kénytelen az utóbbihoz folyamodni. Szükségtelenné tenni a hadsereget – jobb módszer ez a létrejöttének meggátlására, mint ezernyi papirostilalom.

Hogy rossz színben tüntessék föl a felhatalmazást, amelynek értelmében az unió törvényeinek végrehajtására igénybe vehető a milícia, többen megjegyezték: nincs a javasolt alkotmányban egyetlen olyan rendelkezés sem, amely előírná, hogy a POSSE COMITATUS* támogassa a hatóságot feladata elvégzésében; ebből aztán azt a következtetést vonták le, hogy a hatóság egyetlen segítő ereje a katonaság. Feltűnő az ellenvetések következetlensége: néha ugyanazokból a körökből hangzanak el egymásnak ellentmondó kifogások, ami nem állít ki valami jó bizonyítványt szerzőik őszinteségéről és igazságérzetéről. Ugyanazok, akik azt állítják, hogy a szövetségi kormányzat korlátlan, zsarnoki hatalomra fog szert tenni, következő mondatukban már azt nehezményezik, hogy hatalma még a POSSE COMITATUS kihívásához sem elegendő. Az utóbbi állítás szerencsére éppen annyira elmarad az igazságtól, mint amennyire az előbbi túljár rajta. Éppoly képtelenség kétségbe vonni, hogy a kinyilvánított felhatalmazások érvényesítéséhez *szükséges* és *megfelelő* törvények elfogadásának joga azt a jogot is magában foglalja, hogy a törvények végrehajtásával megbízott tisztviselők a polgárok támogatásáért folyamodjanak, mint amilyen képtelenség azt hinni, hogy az adók kivetéséhez és begyűjtéséhez szükséges és

megfelelő törvények becikkelyezésének joga magában foglalja a földtulajdon öröklési és elidegenítési szabályainak módosítását vagy az esküdtbíráskodás tilalmát az ilyen ügyekkel kapcsolatban. Mivel tehát nyilvánvaló, hogy a feltevés, amely szerint hiányzik a megfelelő felhatalmazás a POSSE COMITATUS igényléséhez, minden alapot nélkülöz, az ebből levont konklúzió – a szövetségi kormányzatnak a milícia fölötti fennhatósága vonatkozásában – tisztességtelen és logikátlan. Miért kell arra a következtetésre jutni, hogy a hatalom érvényesítésének egyetlen eszközéül az erőszakot szánják, csak azért, mert a felhatalmazás szerint *szükség esetén* igénybe vehető? Vajon mit gondoljunk az ekként érvelő – különben józan eszű – emberek indítékai felől? Jóhiszeműségünk óhatatlanul összeütközésbe kerül az ítélőképességünkkel.

A republikánus éberséget a végsőkig csigázva még azt is el akarnák hitetni velünk, hogy a szövetségi kormányzat kezében lévő milíciától rettegnünk kell. Elhangzik az észrevétel, hogy az önkényeskedő hatalom nézeteinek kiszolgálására nevelhető fiatal és lelkes emberekből elitcsapat formálható. Lehetetlen megjósolni persze, hogy a nemzeti kormányzat milyen rendtartást fog előírni a milíciának. Ám ha ugyanabból a szemszögből nézem a dolgokat, mint azok, akik az elitcsapat veszélyével riogatnak, akkor az alkotmány ratifikálása esetén lényegében a következőket mondanám a milícia intézményéről, ha New York állam nevében kellene szólnom a szövetségi törvényhozás valamelyik tagjához:

„Katonailag kiképezni az Egyesült Államok egész milíciáját: ez a terv éppoly hiábavaló, mint amilyen kártékony – ha ugyan egyáltalán megvalósítható. A hadműveletek végrehajtásához szükséges szakértelem elsajátítása hosszú időt és sok gyakorlatot igényel. Egy nap vagy akár egy hét korántsem elegendő ehhez. Kötelezni a szabad kisbirtokosság és más társadalmi osztályok tagjainak nagy tömegeit, hogy addig teljesítsenek katonai szolgálatot, amíg el nem érik a tökélynek

azt a fokát, amely egy jól szervezett milíciától elvárható – nos, ez sérelmes lenne a népre nézve; komoly kényelmetlenséget és veszteséget okozna mindenkinek. Az ország termelőmunkájának hozamát évente akkora összeggel csökkentené, amennyi – a lakosság jelenlegi lélekszámát tekintve – nem sokkal maradna el valamennyi állam polgári intézményeinek összköltségétől. Nem lenne okos dolog olyasmivel kísérletezni, ami jelentős mértékben csökkentené a munkaerőt és az ipari termelést; és az ilyen kísérlet amúgy is kudarcba fulladna, mert a lakosság nem sokáig tűrné. Az egész népet illetően nem volna ésszerű sokkal nagyobb célt kitűzni, mint hogy kapjon mindenki kellő fegyvert és felszerelést; ennek az ellenőrzése végett pedig elég lesz évente egy vagy két alkalommal összehívni az embereket.

Jóllehet az egész nemzet katonai kiképzésének célja elvetendő, mivel káros és kivihetetlen, egy jól átgondolt tervet azonban roppant fontos lenne minél hamarabb elfogadni a milícia helyes kialakítását illetően. A kormányzatnak közepes létszámú elitcsapat megszervezésére kellene összpontosítania a figyelmét; a szervezés alapelveit pedig úgy kellene kialakítani, hogy ez a csapat szükség esetén valóban bevetésre alkalmas legyen. Ilyen körülhatárolt terv alapján létrejöhet egy olyan kitűnően képzett milícia, amely mozgósítható, valahányszor az állam védelme megköveteli. Ez nemcsak a katonai intézmények iránti igényt csökkentené; ha a körülmények belekényszerítik a kormányzatot, hogy számottevő létszámú haderőt szervezzen, nem veszélyeztetheti a nép szabadságát, amíg van a lakosságnak egy olyan, e haderőnél nem vagy alig kevésbé fegyelmezett és fegyverforgatásban jártas rétege, amely kész megvédeni a maga és polgártársai jogait. Szerintem semmi sincs, ami jobban pótolhatná az állandó hadsereget, ha pedig van állandó hadsereg, akkor ez a réteg semlegesítheti leginkább."

A javasolt alkotmány ellenfeleitől eltérően érvelnék tehát,

ha szóba kerülne ez a téma. Ők a veszély és a pusztulás tényezőinek tekintenek némely dolgot, jómagam éppen e tényezőket vélem a stabilitás biztosítékainak. Hogy azonban az országos törvényhozó testület miként vélekedik minderről – bizony, nem tudhatjuk, sem ők, sem én.

Annyira erőltetett és mértéktelen az aggodalom, amely szerint a milícia fenyegeti a szabadságot, hogy az ember nem tudja, komolyan vagy gunyorosan kommentálja-e; hogy csak amolyan sziporkának tekintse-e, miként a szónoki paradoxonokat, avagy előítélet-keltésre hivatott, őszintétlen mesterkedésnek, vagy esetleg a politikai fanatizmus nagyon is komolyan veendő termékének. A józan ész nevében kérdem: hová vezet a szorongásunk, ha nem bízunk fiainkban, testvéreinkben, szomszédainkban, polgártársainkban? Fenyegethet-e bennünket akár egy fikarcnyi veszedelem azoknak az embereknek a részéről, akik nap nap után érintkeznek honfitársaikkal, akik osztoznak érzéseikben, szokásaikban, érdeklődésükben? Lehet-e félni józan ésszel az uniónak adott felhatalmazástól, amelynek értelmében rendelkezhet a milíciáról és szükség esetén igénybe veheti szolgálatait, ha *a tisztek kinevezése az egyes államok kizárólagos joga*? Még ha komolyan gyanúba keverhető volna is a szövetségi kormányzat bármelyik intézménye a milícia miatt, az államok tisztkinevezési jogköre nyomban el kellene hogy fojtsa ezt a gyanút. Nem kétséges, hogy ez a körülmény mindig is garantálni fogja az egyes államok túlsúlyát a milíciával szemben.

Az alkotmány ellen írt kiadványok olvastán az embernek sokszor az a benyomása, hogy valami kezdetlegesen összefércelt rege vagy románc került a szeme elé; az efféle irományok természetes és kellemes képek helyett csakis ijesztő és torz figurákat tárnak elénk – gorgókat, hidrákat, kimérákat –, elcsúfítanak és szörnnyé változtatnak mindent, amihez csak nyúlnak.

Példa erre az a sok-sok túlzott és lehetetlen kombináció,

amelyekkel a milícia mozgósítására adott felhatalmazás kapcsán traktálnak bennünket némelyek. Hogy a New Hampshire-i milíciát Georgia államba masíroztatják, Georgiáét New Hampshire-be vezénylik, New York államét Kentuckyba, Kentuckyét Lake Champlainbe. Sőt: a franciáknak és a hollandoknak nem Lajos-aranyakban és dukátokban fizetjük a tartozásainkat, állítják, hanem milicistákban! Az egyik percben valami nagy hadsereg tiporja el a nép szabadságát, a másikban viszont már Virginia állam milíciáját hurcolják öt-hatszáz mérföldnyire az otthonától, hogy elfojtsa a massachusettsi republikánus lázadást, Massachusetts milíciáját pedig ugyanilyen távolságra vezénylik el, hogy letörje az arisztokratikus virginiaiak konok fennhéjázását. Vajon az ilyen híresztelésekkel handabandázó személyek valóban azt képzelik, hogy mesterkedéseikkel és ékesszólásukkal az amerikai népnek csalhatatlan igazságokként sikerül eladniuk elmés és képtelen ötleteiket?

Ha kell lenni hadseregnek, hogy a zsarnokság eszközeként bevethessék, akkor ugyan minek a milícia? Ha meg nem kell ilyen hadsereg, akkor a milícia – amelyet felingerel, hogy távoli és reménytelen expedícióra mozgósítják, csak azért, hogy a szolgaság jármába hajtsa honfitársai egy részét –, szóval ez a milícia mi egyebet tenne, mint hogy azoknak a zsarnokoknak a fellegvára ellen fordul, akik ezt az őrült és gonosz tervet kidolgozták, hogy behatoljon a hatalom képzeletbeli sáncai mögé, s leverje a despotákat, példát mutatva egy megbecstelenített és feltüzelt nép igazságos bosszújára? Vajon a bitorlók valóban így látnak hozzá, hogy kezükbe kaparintsák az uralmat egy nagy létszámú és felvilágosult nemzet fölött? Azzal kezdik, hogy meggyűlöltetik magukat tervezett bitorlásuk eszközeivel? Féktelen és visszataszító hatalmaskodással látnak munkához, ami nem szolgál semmilyen célt, csak utálatot és irtózatot zúdít a fejükre? Vajon az effajta feltételezések józan ítéletű hazafiak megfontolt

intelmei egy józan ítéletű néphez? Vagy inkább sértődött bujtogatók vagy háborodott rajongók uszító handabandái? Még ha feltételeznők is, hogy a nemzet vezetőit a legfékezhetetlenebb becsvágy vezérli, akkor sem hihetjük, hogy ilyen alantas eszközöket vennének igénybe céljaik elérésére.

Felkelés vagy invázió esetén magától értetődő, hogy az egyik állam milíciáját a másikba vezénylik abból a célból, hogy felvegye a harcot a közös ellenséggel, vagy oltalmazza a köztársaságot a pártütés vagy lázadás okozta erőszaktól. Az elsőnek említett cél érdekében gyakran mozgósították a milíciát az elmúlt háborúban; és ez a kölcsönös segítség a mi politikai társulásunk egyik fő célja. Ha megvalósításának lehetősége az unió hatáskörébe fog tartozni, akkor nem kell majd attól félni, hogy a szomszédot fenyegető veszélyt fásult, hanyag közöny kíséri mindaddig, amíg a veszedelem közeledtével a kötelességteljesítés és a rokonszenv túlságosan gyenge indítékaihoz hozzá nem társul az önfenntartási ösztön serkentő tényezője is.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 30. SZ.: HAMILTON

1787. december 28.

New York állam népéhez

Mint már említettük, a szövetségi kormányzatnak megfelelő hatáskörrel kell rendelkeznie a nemzeti haderők fenntartásához; ebben benne foglaltatnak a hadseregszervezésnek, a flotta építésének és fölszerelésének a költségei és mindazok a kiadások, amelyek bármi módon összefüggenek a katonai intézményekkel és a hadműveletekkel. Az unió jogkörének azonban nemcsak ezekre a tételekre kell kiterjednie, ami a kiadásokat illeti. Fel kell ölelnie az országos civillista költségeit; a meglévő és jövőbeli nemzeti adósság vissza-

fizetésének költségeit, és általában mindazokat a kiadásokat, amelyeket a nemzeti kincstárból kell folyósítani. Mindebből következően a kormányzatnak – ilyen vagy olyan formában – adókivetési jogkörrel kell rendelkeznie.

A pénzt joggal tekintik az államtest éltető elemének; a pénz tartja életben és mozgásban, a pénz teszi képessé legfontosabb feladatainak elvégzésére. Rendszeresen szert tenni megfelelő pénzalapokra, a közösség erőforrásai megszabta kereteken belül: az erre irányuló teljes felhatalmazás méltán tekinthető minden alkotmány nélkülözhetetlen alkotóelemének. Ennek híján két rossz közül az egyik biztosan bekövetkezik: vagy folyamatosan kizsákmányolják a népet, hogy ekként pótolják a közszükségletekről való gondoskodás kívánatosabb módját; vagy pedig végzetes sorvadásnak indul és rövidesen elenyészik maga a kormányzat.

A török birodalomban az uralkodónak, aki más tekintetben teljhatalommal bír alattvalói élete és vagyona felett, új adó kivetéséhez nincs joga. A következmény: a pasáknak (vagyis a tartományi kormányzóknak) az uralkodó megengedi a nép könyörtelen kifosztását, aztán ő maga facsarja ki mindazt a pénzt a pasákból, amire a maga és az állam szükségleteinek fedezéséhez igényt tart. Ami Amerikát illeti, az unió kormányzata hasonló okokból a hanyatlás olyan állapotába került, amely közel jár a megsemmisüléshez. Ki vonhatná kétségbe, hogy a nép boldogulását mindkét országban előmozdítaná, ha volna a megfelelő emberek kezében hatalom előteremteni az állami bevételeket a közösség szükségleteinek kielégítésére?

Bármilyen gyenge is a jelenlegi konföderáció, elhatározta: korlátlan hatalommal ruházza fel az Egyesült Államokat, hogy gondoskodjék az unió pénzbeli szükségleteinek fedezéséről. Ámde hibás alapelvből indult ki, és az elhatározás végrehajtásának módja teljességgel zátonyra futtatta a szándékot. Az idevágó cikkelyek, mint már említettük, felhatalmazzák a kongresszust, hogy határozza meg és igényelje a pénzösszeget,

amely nézete szerint szükséges az Egyesült Államok megfelelő ellátásához, és az így megjelölt igények, ha egyébként megegyeznek a szétosztás alapelveivel, alkotmányos értelemben kötelező érvényűek az egyes államokra. Az államoknak nem áll módjukban kétségbe vonni az igény jogosultságát, jogkörük csupán az igényelt pénzösszeg előteremtésének útjára-módjára terjed ki. Szigorú értelmezés szerint ez tehát a helyzet, és jóllehet az igényjogosultság kétségbe vonása az unió törvényeinek megszegését jelentené, s jóllehet ritkán ismertek be ilyesmit – vagy éppen sosem –, a gyakorlatban az egyes államok állandóan kétségbe vonják az igényjogosultságot, és ez a gyakorlat egészen addig fog folytatódni, amíg a konföderáció jövedelmei a tagállamok közvetítői tevékenységének függvényei nem lesznek. Hogy melyek e rendszer következményei, azzal mindenki, aki csak egy kicsit is jártas a közügyeinkben, tisztában van, s e következményeket bőségesen taglaltuk vizsgálódásaink különböző fázisaiban. Főként ezek a következmények hoztak bennünket olyan helyzetbe, amely bennünk kínos érzéseket, ellenségeinkben viszont diadalérzetet kelt.

Mi más lehet a gyógymód, mint a helyzetet előidéző rendszernek a megváltoztatása? A kvóták és az igénylések elhibázott és csalóka rendszeréé. Elképzelhető-e más alternatíva pénzügyeink e délibábjának eltüntetésére, mint az, ha lehetőséget adunk a nemzeti kormányzatnak, hogy a megszokott adóztatási módszerekkel gondoskodjék a bevételeiről, amire minden jól berendezett polgári kormányzat fel van hatalmazva? Találékony emberek bármiről szónokolhatnak tetszetősen; de nincs az az emberi találékonyság, amely másfajta megoldással hozakodhatnék elő, hogy megmentsen bennünket a közkincstár hiányos ellátásából eredő bajoktól és kellemetlenségektől.

Az új alkotmány értelmesebb ellenfelei elismerik ennek az érvelésnek a helyességét, de azzal a megszorítással, hogy

különbséget tesznek – amint nevezik – *belső* és *külső* adózás között. Az előbbi szerintük az egyes államok kormányzatainak ügye; az utóbbit, amely értelmezésük szerint kereskedelmi illeték vagy inkább az importált árucikkekre kivetett vám, szívesen utalják a szövetségi kormányzat jogkörébe. Ez a megkülönböztetés azonban csorbítaná a józan észnek és az egészséges politikának azt az alaptételét, amely előírja, hogy a HATALOM álljon arányban a CÉLJÁVAL, és a központi kormányzatot bizonyos mértékben mégiscsak az egyes államok kormányzatainak gyámságára bízná, ami természetesen ellentmond az energikus és eredményes munka követelményeinek. Ki állíthatná, hogy a kereskedelmi illeték egymagában kielégítené az unió jelenlegi és jövőbeli szükségleteit? Ha tekintetbe vesszük a kül- és belföldi adósságot, valamint törlesztésének azt a mértékét, amelyet az államok közötti méltányosság és hitel kérdéseiben valamennyire is jártas emberek még helyeselhetnek, továbbá ha mérlegeljük, hogy milyen intézményeket tartanak szükségesnek az érdekelt felek, nem áltathatjuk magunkat azzal, hogy ennek az erőforrásnak a kizárólagos – akár legelőnyösebb – igénybevétele kielégíthetné a jelenlegi szükségleteket. A jövőbeli szükségleteket sem előre kiszámítani, sem korlátozni nem lehet; és a már többször említett alapelv értelmében a felhatalmazásnak, hogy a kormányzat aszerint gondoskodjék róluk, ahogyan fölmerülnek, szintén korlátlannak kellene lennie. Azt hiszem, bízvást kimondhatjuk – bizonyíték rá az emberiség egész története –, hogy *egy-egy ország szükségletei rendszerint létének minden szakaszában legalábbis egyenlők az erőforrásaival.*

Ha azt mondjuk, hogy a deficit kezelhető a tagállamokra kirótt igénylésekkel, ezzel egyrészt beismerjük, hogy nem bízhatjuk rá magunkat erre a rendszerre, másrészt egy bizonyos határon túl minden tekintetben rábízzuk magunkat. Azok, akik megtapasztalták és figyelemmel kísérték e rendszernek ezekben az értekezésekben is ábrázolt hátrányait és torzulásait,

szükségképpen lebírhatatlanul viszolyognak attól, hogy funkcionálására bízzák az ország érdekeit. Valahányszor ezt a rendszert működésbe hozzák, elkerülhetetlenül gyengíti az uniót, s elveti a széthúzás és civódás magvait a szövetség kormányzata és tagjai, illetve az egyes tagállamok között. Vajon elvárható-e, hogy a hiányok pótlásáról ilyen módon jobban lehet gondoskodni, mint ahogyan az unió teljes szükségleteit ugyanilyen módon kielégítették? Hadd emlékeztessünk rá: minél kevesebbet igényelnek az egyes államoktól, annál kevésbé áll módjukban az igénynek megfelelni. Ha igazságként fogadnók el azoknak a véleményét, akik a fent említett megkülönböztetés mellett szállnak síkra, arra a következtetésre kellene jutnunk, hogy a nemzetgazdaságban van egy ismert pont, ahol ajánlatos megállni, és azt mondani: a kormányzat szükségleteinek kielégítése eddig elősegíti a közjólétet, ami viszont ezen túlmegy, azzal nem érdemes törődni. Hogyan képes egy hiányosan ellátott és anyagiakban mindig szűkölködő kormányzat megfelelni a rendeltetésének, gondoskodni a közösség biztonságáról, jólétéről, reputációjának fenntartásáról? Hogyan lehet birtokában megfelelő energiának, szilárdságnak, méltóságnak és szavahihetőségnek, valamint bizalomnak odahaza és tekintélynek külföldön? Lehet-e egy ilyen kormányzatnak az ügyintézése más, mint halogató, erőtlen és szégyenletes szükségmegoldások sorozata? Hogyan tudná elkerülni, hogy a sürgető szükségletek érdekében lépten-nyomon el ne hanyagolja a kötelezettségeit? Hogyan lenne képes nagyvonalú terveket magáévá tenni és megvalósítani a közjó érdekében?

Nézzük meg, milyen következményekkel járna ez a helyzet már a legelső háborúban, amelyet kénytelenek lennénk megvívni. A vita kedvéért tételezzük fel, hogy az illetékekből és adókból származó bevételek fedezik az unió államadósságának törlesztését és a békeidők gazdálkodását. Nos, ilyen

körülmények között – mondjuk – háború tör ki. Vajon hogyan fog viselkedni a kormányzat egy ilyen szükséghelyzetben? Tapasztalatból tudja, hogy nem bízhat a rekvirálás sikerében és nem áll hatalmában új erőforrásokat igénybe venni; az országot viszont veszély fenyegeti. Vajon nem folyamodik-e a kormányzat ahhoz a szükségmegoldáshoz, hogy a más célokra előirányzott pénzalapokat védelmi kiadásokra fordítja? Nehéz belátni, hogy miként lenne elkerülhető az ilyen lépés; s nyilvánvaló, hogy ha megteszi, egy olyan pillanatban vész el az ország hitele, amikor a legjobban megkövetelné az ország biztonsága. Szélsőséges elvakultság volna azt hinni, hogy az ilyen válságban a hitel nélkülözhető. A modern háború körülményei között még a leggazdagabb országok is nagy összegű kölcsönökre szorulnak. Az olyan kevéssé jómódú ország, mint a mienk, még fokozottabban kell hogy érezze ennek szükségességét. De ugyan ki folyósítana kölcsönt egy olyan kormányzatnak, amely épp az imént bizonyította, hogy nem lehet megbízni állandó törlesztési készségében? A megszerezhető kölcsönök összege tehát éppoly korlátozott lenne, mint amilyen kedvezőtlenek a feltételeik. Ugyanolyan elveken alapulna az ilyen kölcsön, mint amilyeneket uzsorások alkalmaznak a hamis csődöt jelentő adósokkal szemben. Szűken mérnék és igen-igen drágán.

Elképzelhető talán, hogy az ország erőforrásainak szűkös volta miatt a feltételezett esetben a meglévő pénzalapokat akkor is el kellene téríteni eredeti rendeltetésüktől, ha a központi kormányzat korlátlan adókivetési hatalommal bír. Két meggondolásnak azonban minden ilyen vonatkozású aggodalmat el kell oszlatnia. Az egyik: meggyőződésünk, hogy a közösség erőforrásai teljes mértékben mozgósíthatók az unió javára. A másik: ami hiány keletkezhet, könnyen pótolható kölcsönökből.

Ha a központi kormányzat saját hatáskörében új pénzalapokat létesítene új adók kivetésével, szükségleteinek határáig

kölcsönöket is felvehetne. Ebben az esetben mind a külföldiek, mind Amerika állampolgárai joggal bízhatnának abban, hogy ez a kormányzat teljesíti a kötelezettségeit; de megbízni egy olyan kormányzatban, amely a teljesítés eszközeinek dolgában tizenhárom másik kormányzattól függ, ehhez, ha egyszer tisztába jöttek a helyzetével, már egy adag hiszékenységre is szükség volna, azzal pedig nemigen találkozni az emberek pénzügyi tranzakcióiban, mivel nehezen egyeztethető össze a pénzéhség szokásos kísérőjelenségével, az éleslátással.

Aki arra számít, hogy Amerikában hamarosan beköszönt a mesés aranykor, az talán nem is hederít az efféle meggondolásokra; de aki elhiszi, hogy alighanem mi is meg fogjuk kapni az átlagos adagot azokból a viszontagságokból és szerencsétlenségekből, melyek más nemzeteknek osztályrészül jutottak, az érdemesnek fogja találni őket a komoly figyelemre. Az ilyen ember bizonyára féltő gonddal szemléli hazája állapotát, és zokon veszi azokat a bajokat, amelyeket nagyon is könnyen rázúdíthat az országra a becsvágy vagy a bosszúállás.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 31. SZ.: HAMILTON

1788. január 1.

New York állam népéhez

Mindenfajta vizsgálódásnak megvannak a sarkigazságai vagy alapelvei: minden érvelésnek belőlük kell kiindulnia. Belső evidenciájuk minden észrevételt és egybevetést megelőzve kivívja az elme beleegyezését. Ha ez a hatás elmarad, annak vagy az érzékelő szervek rendellenessége, vagy valamilyen elsöprő erejű érdek, szenvedély vagy előítélet érvényesülése az oka. Ilyenfajta sarkigazságok a geometria alaptételei,

melyek szerint „az egész nagyobb a résznél; az ugyanazzal a dologgal egyenlő dolgok egymással is egyenlők; két egyenes nem zárhat körül teret; minden derékszög egyenlő egymással". Ilyen természetűek az etikának és a politikának azok az alaptételei is, amelyek szerint ok nélkül nem keletkezhetik okozat; az eszközöknek arányban kell állniuk a céllal; minden hatalmat a feladatához kell mérni; nem szabad határt szabni az olyan hatáskörnek, amelynek a célja sem korlátozott. És mind az etikában, mind a politikában vannak olyan igazságok, amelyek ha nem is minősíthetők alaptételeknek, mégis levonhatók belőlük nyilvánvaló következtetések, s oly természetes és egyszerű diktátumai a józan észnek, hogy kivívják az egészséges és elfogulatlan elme jóváhagyását, mégpedig a meggyőzés szinte ellenállhatatlan erejével.

A geometriai kutatás tárgyai annyira el vannak vonatkoztatva azoktól a tevékenységektől, amelyek fel szokták szítani az emberi szív zabolátlan szenvedélyeit, hogy az emberek nemcsak a tudomány egyszerűbb tantételeit fogadják el könnyűszerrel, de azokat a nehezen érthető paradoxonokat is, amelyek, bár lehetségesnek látszik a bizonyításuk, ellentétben állnak a filozófia segítsége nélkül felfogható természetes fogalmakkal. Az anyag VÉGTELEN OSZTHATÓSÁGÁNAK, más szóval egy VÉGES dolog VÉGTELEN és a legapróbb atomra kiterjedő oszthatóságának kérdésében egyetértenek a geometria tudósai, jóllehet a dolog nem kevésbé felfoghatatlan a józan ész számára, mint a vallás ama misztériumai, amelyek ellen oly nagy hévvel vetették be a hitetlenség ütegeit.

Bezzeg nem ily készségesek az emberek az erkölcs és a politika tudományában. Bizonyos mértékben ez helyes és hasznos is. Az óvatosság és a körültekintő vizsgálódás szükséges védekezés a tévedések és a visszaélések ellen. De a készségesség hiánya túlzásba is vihető: egészen a makacsságig, a torz gondolkodásmódig vagy a kicsinyességig fajulhat. Nem állítható ugyan, hogy az etikai és a politikai tudomány alapelvei

általánosságban éppoly szilárdak, mint a matematika axiómái, de azért sokkal nagyobb megbecsülésre tarthatnak igényt, mint amekkorára – abból ítélve, hogyan viselkednek bizonyos helyzetekben az emberek – hajlamosak vagyunk. A homály sokkal gyakrabban ered az érvelő szenvedélyeiből és előítéleteiből, mint a vita tárgyából. Túlságosan gyakran fordul elő, hogy az emberek nem adják meg a *fair play* lehetőségét a saját belátásuknak, hanem – engedve valami megátalkodott elfogultságnak – belebonyolódnak a szavakba és elvesznek a szőrszálhasogatásban.

Mert különben hogyan is történhetnék meg (ha feltételezzük az ellenzők jóhiszeműségét), hogy az olyan világos álláspont, amely szerint az unió kormányzatának általános adókivetési felhatalmazással kell bírnia, egyáltalán ellenzőkre talál értelmes emberek körében? Más helyen ugyan részletesen foglalkoztunk már ezzel az állásponttal, de talán nem lesz hiábavaló, ha itt ismét összegezzük, mintegy bevezetőként az ellenkező vélemények tárgyalásához. Az említett álláspont tehát lényegében a következő:

Egy kormányzat rendelkezzék mindazzal a felhatalmazással, amely a gondjaira bízott célok teljes megvalósításához, továbbá mindazon feladatok teljesítéséhez szükséges, amelyekért felelős; és ebben ne legyen tekintettel más fensőbbségre, csakis a közjóra és a nép ítélőképességére.

Mivel a honvédelem és a belső béke biztosítása honi vagy idegen erőszak ellen a kormányzat kötelessége, és ez olyan veszteségek és veszedelmek elleni óvintézkedésekkel jár, amelyeknek eleve nem lehet határt szabni, az ilyen intézkedések meghozatalának jogkörét csakis az ország szükségletei és a közösség erőforrásai korlátozhatják.

Mivel az országos szükségletek kielégítésének eszközeit döntően az állami bevételekből kell előteremteni, az eme szükségletekről való gondoskodásba természetszerűleg bele-

értendő a mondott bevételek előteremtésére való teljes körű felhatalmazás.

Mivel elmélet és gyakorlat egyaránt bizonyítják, hogy a bevételszerzési felhatalmazás eredménytelen, ha az egyes államokkal mint közösségekkel szemben óhajtják érvényesíteni, a szövetségi kormányzatnak szükségképpen korlátlan felhatalmazással kell rendelkeznie, hogy adókat vethessen ki a szokásos módszerek igénybevételével.

Ha a tapasztalat nem bizonyítaná az ellenkezőjét, természetes volna a következtetés, hogy a központi kormányzat általános adókivetési felhatalmazásának szilárd alapja az imént felsorolt tételek nyilvánvaló volta, s további érvelésre vagy szemléltetésre nincs szükség. De a gyakorlatban azt tapasztaljuk, hogy az alkotmánytervezet ellenzői egyáltalán nem ismerik el e tételek helyes vagy igazságos voltát, sőt: a tervezetnek erre a részére összpontosítják legélesebb és leghevesebb támadásaikat. Helyénvaló tehát elemezni az érvelésüket.

A tervezet ellen felhozott legfőbb érvük lényegében a következő: „Nem igaz, hogy mivel az unió szükségleteinek esetleg nem szabható határ, adókivetési felhatalmazásának korlátlannak kell lennie. Az állami bevétel éppoly nélkülözhetetlen kelléke a helyi közigazgatásnak, mint az unió közigazgatásának; és a nép boldogulásához az előbbi legalább oly szükséges, mint az utóbbi. Ezért hát az egyes államok kormányzatainak éppen olyan lehetőségekkel kell rendelkezniük szükségleteik kielégítésére, mint az országos kormányzatnak az unió szükségletei tekintetében. De ha az *utóbbinak* korlátlan adókivetési felhatalmazást adunk, ez előbb-utóbb megfoszthatná, sőt valószínűleg meg is fosztaná az előbbieket a saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől, és teljességgel kiszolgáltatná őket az országos törvényhozó hatalomnak. Mivel az unió törvényeiből az egész országra érvényes törvények lesznek, és mivel jogában áll majd jóváhagyni minden olyan

törvényt, amely SZÜKSÉGES lehet ahhoz, hogy a terv szerint ráruházandó hatalmat gyakorolni tudja, az országos kormányzat bármikor eltörölheti az egyes államok feladatainak ellátását elősegítő adókat azzal az ürüggyel, hogy megzavarják a saját adózási rendszerét. Indokolásul felhozhatja az országos bevételek eredményesebb felhasználását. Így aztán az adóforrások fokozatosan a szövetség monopolisztikus tulajdonába mennek át, ami az egyes államok kormányzatainak elsorvasztását és teljes megsemmisítését vonja maga után."

Ez az érvelési mód néha – a jelek szerint – azon a feltevésen alapul, hogy a központi kormányzat hatalombitorló; olykor viszont a központi kormányzatnak szánt hatáskör alkotmányos funkciójával összefüggő deduktív okoskodásnak látszik. Az érvelés csakis az utóbbi esetben minősíthető jóhiszeműnek. Mihelyt találgatásokba bocsátkozunk a szövetségi kormányzat bitorló törekvéseiről, feneketlen szakadékba zuhanunk, s kívül kerülünk mindenfajta érvrendszer határain. Ilyenkor aztán tobzódhat a képzelet, mígnem eltéved az elvarázsolt kastély útvesztőiben, és azt sem tudja, hová-merre forduljon, hogy kimásszék a bonyodalmakból, amelyekbe önmagát juttatta. Bármilyenek legyenek is az unió hatásköreinek korlátai vagy körülírásai, nem nehéz elképzelni fenyegető veszélyek végtelen láncolatát; s ha átadjuk magunkat a túlzott gyanakvásnak és félénkségnek, könnyen a teljes kétkedés és döntésképtelenség állapotába kerülhetünk. Megismétlem itt, amit lényegében már más helyen elmondtam: a hatalombitorlás veszélyén alapuló feltevések csak a kormányzat összetételével és szerkezetével függhetnek össze, nem pedig hatáskörének a természetével és kiterjedésével. Az egyes államok kormányzatai – eredeti alkotmányaik szerint – teljesen szuverének. Mi a biztosítékunk, hogy erről az oldalról nem fenyeget a hatalombitorlás veszélye? Kétségtelenül e kormányzatok kialakításának módja és irányítóiknak a néptől való függése. Ha a szövetségi kormányzat szerkezetét a tárgyi-

lagos vizsgálat ugyanilyen biztonságosnak mutatja, akkor a hatalombitorlástól való félelem fölösleges és elvetendő.

Ne feledjük, hogy az egyes államok kormányzatai éppanynyira hajlamosak lehetnek az unió jogainak csorbítására, mint amennyire az unió hajlamos lehet az egyes államok jogkörébe avatkozni. Melyik fél kerekednék felül az ilyen konfliktusban? Ez attól függ, hogy milyen eszközöket használnának a szemben álló felek a siker érdekében. A köztársaságokban az erő mindig a nép oldalán van; s mivel nyomós okok szólnak amellett, hogy a népet az államok kormányzatai befolyásolják a legeredményesebben, természetes a következtetés: az ilyen konfliktusok rendszerint az unió hátrányára dőlnének el, s nagyobb a valószínűsége annak, hogy a tagállamok avatkoznak be az unió ügyeibe, mint megfordítva. Nyilvánvaló azonban, hogy az efféle találgatások szükségképpen határozatlanok és törékenyek, és sokkal biztonságosabb, ha egyáltalán nem foglalkozunk velük, s figyelmünket teljességgel az alkotmányban körvonalazott hatáskörök természetére és kiterjedésére irányítjuk. Minden továbbit bízzunk a nép körültekintésére és állhatatosságára; mivel pedig a mérleg nyelve maga a nép, remélhető, hogy mindig ügyelni fog rá, hogy a központi kormányzat és az egyes államok kormányzatai között megmaradjon az egyensúly. Ennek alapján – s nyilvánvaló, hogy ez a megfelelő alap – nem nehéz leszerelni az ellenvetéseket, amelyeket az Egyesült Államok korlátozatlan adóztatási jogköre ellen szoktak felhozni.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 32. SZ.: HAMILTON

1788. január 2.

New York állam népéhez

Noha véleményem szerint a tagállamok kormányzatainak nincs miért tartaniuk az unió ama jogkörétől, hogy ellenőrizze őket az adószedésben, mivel biztosra veszem, hogy e jogkör elnyomó célokra való felhasználásának lehetőségét kellőképpen korlátozná a nép ítélőképessége, továbbá annak a rendkívüli veszélye, hogy kihívják az állami kormányzatok ellenszenvét, végül pedig a meggyőződés, hogy helyi célokra a helyi közigazgatás igen hasznos és szükséges, mégis hajlandó vagyok teljességgel elfogadni annak az érvelésnek a jogosságát, amely szerint az egyes államoknak független és korlátlan hatáskörrel kell rendelkezniük, hogy a saját szükségleteik kielégítése végett behajtsák a bevételeiket. S amikor ezt az engedményt teszem, egyben leszögezem, hogy a Konvenció tervezete szerint az egyes államok – kivéve a kiviteli és behozatali vámokat – teljességgel és korlátozatlanul megtartanák e hatáskörüket, és hogy a központi kormányzat részéről minden korlátozási kísérlet olyan erőszakos hatalmi beavatkozásnak minősülne, amelyet az alkotmány semelyik cikkelye vagy bekezdése nem engedélyez.

Ha az államok teljesen beleolvadnának egyetlen nemzeti szuverenitásba, az az egyes részek teljes alárendeltségével járna, s ami hatalom megmaradna a hatáskörükben, az is az általános akaratnak lenne alárendelve. Mivel azonban a Konvenció csupán részleges uniót, részleges egyesülést tűzött célként maga elé, az állami kormányzatok nyilvánvalóan megtartanák a szuverenitással járó mindazon jogköröket, amelyekkel korábban rendelkeztek és amelyeket a törvény nem ruházott át *kizárólag* az Egyesült Államokra. Az állami szuverenitásnak ilyen kizárólagos átruházása, illetve elidegenítése csak három

esetben valósulna meg: 1. ha az alkotmány valamilyen tekintetben kizárólagos hatalommal ruházza fel az uniót; 2. ha egy rendelkezéssel valamilyen felhatalmazást ad az uniónak, s egy másik rendelkezéssel megvonja az egyes államoktól ugyanezt a felhatalmazást; 3. ha olyan hatáskört ad az uniónak, amellyel az egyes államok hasonló hatásköre teljesen és tökéletesen *ellentétes* és *összeegyeztethetetlen* lenne. E kifejezéseket azért használom, hogy különbséget tegyek ez utóbbi eset és egy hozzá látszólag hasonló, de ténylegesen és lényegében tőle mégis eltérő eset között, amely utóbbiban egy párhuzamos hatáskör gyakorlása előidézhet olykor beavatkozást valamelyik kormányzati ág *politikájába,* de alkotmányjogi szempontból nem jelentene közvetlen ellentmondást vagy összeegyeztethetetlenséget. A szövetségi kormányzat kizárólagos jogkörének ezt a három esetét a következő példák szemléltetik: Az I. cikkely 8. szakaszának utolsó előtti bekezdése leszögezi, hogy a kongresszus *„kizárólagos törvényalkotásra"* jogosult a kormányszékhelynek kijelölt körzetben. Ennyit az első esetről. Ugyanannak a szakasznak az 1. bekezdése felhatalmazza a kongresszust *„az adók, a vámok, az illetékek és járulékok kivetésére és behajtására"*, ugyanannak a cikkelynek a 10. szakasza a 2. bekezdésben pedig kimondja, hogy *„az államok csak a Kongresszus hozzájárulásával vethetnek ki kiviteli vagy behozatali illetéket és vámot,* kivéve azokat, amelyek feltétlenül szükségesek felügyeleti törvényeik végrehajtásához". Ebből adódnék az unió kizárólagos felhatalmazása kiviteli vagy behozatali vámok kiszabására, a már említett különleges esetet kivéve; ezt a jogkört azonban korlátozza egy másik bekezdés, amely kimondja, hogy tagállamból exportált árucikkekre nem vethető ki adó és nem szabható ki vám; e megszorítás következtében az előírás csakis a *behozatali vámokra* érvényes. Ennyit a második esetről. A harmadikra vonatkozólag lásd azt a bekezdést, amely kimondja, hogy a kongresszus hatáskörébe tartozik „az Egyesült Államok

területén az állampolgárság megszerzésének EGYSÉGES SZABÁLYOZÁSA". Ez szükségképpen kizárólagos jog, mivel ha mindegyik államnak joga lenne a KÜLÖN SZABÁLYOZÁSRA, nem lehetne szó EGYSÉGES SZABÁLYOZÁSRÓL.

Egy olyan eset, amelyet az utóbb említetthez hasonlónak vélhetnénk, de amely valójában teljességgel eltérő, közvetlenül összefügg a tárgyalt kérdéssel. A nem export-import cikkekre kivetett adókkal kapcsolatos hatáskörről van szó. Ez, nézetem szerint, nyilvánvalóan párhuzamos és egyenrangú hatáskör az Egyesült Államokban és az egyes államokban. A felhatalmazást tartalmazó bekezdésben nyilvánvalóan nincs olyan kifejezés, amely az unió *kizárólagos* jogkörét állapítja meg ebben a tekintetben. Nincs olyan külön bekezdés vagy mondat sem, amely eltiltaná az egyes államokat e hatalom gyakorlásától. Annyira nincs, hogy éppen az ellenkezője következtethető ki abból a megszorításból, amely a kiviteli és behozatali vámokra vonatkozik az egyes államokkal kapcsolatban. Ez a megszorítás egyúttal annak elismerése, hogy nélküle az egyes államok gyakorolhatnák a jogkört, amelyet kizár; továbbá annak elismerése, hogy az összes többi adó tekintetében az államok jogköre nem csökken. Minden más szempontból szükségtelen és veszélyes volna ez a megszorítás; szükségtelen, mert ha az uniónak az ilyen vámok kiszabására adott felhatalmazás magában foglalná az egyes államok kirekesztését vagy akár csupán alárendeltségüket ebben a vonatkozásban, akkor az ilyen megszorítás közönséges szószaporítás volna; és veszélyes, mivel levonható belőle a már említett következtetés, márpedig ha igazuk van az ellenzőknek, akkor ez nem állt szándékában az alkotmánytervezet készítőinek: az tudniillik, hogy az egyes államok minden olyan esetben, amelyre a korlátozás nem vonatkozik, párhuzamos adókivetési hatáskörrel rendelkezzenek az unióban. A szóban forgó megszorításnak – ahogy a jogászok mondják – NEGATÍV HORDEREJE van, vagyis az egyik dolog *tagadása*

egyszersmind a másik *állítása;* azaz: tagadja, hogy az egyes államoknak jogukban állna behozatali és kiviteli vámokat kiszabni, de állítja, hogy más árucikkekre ez a korlátozás nem vonatkozik. Merő álokoskodás lenne azzal érvelni, hogy a szándék: *teljesen* megfosztani a tagállamokat az előbb említett adók kivetésétől, és hagyni, hogy szabadon vessenek ki másokat az országos törvényhozás *fennhatósága alatt.* A korlátozó vagy tiltó bekezdés csupán azt mondja, hogy *a kongresszus jóváhagyása nélkül* nem szabhatók ki ilyen vámok; és ha ezt az utóbb említett módon értelmeznénk, akkor az alkotmányba egy képtelen végkövetkeztetés kedvéért erőltetnénk bele egy formális előírást, nevezetesen, hogy az egyes államok *az országos törvényhozás jóváhagyásával* kiviteli és behozatali vámokat vethetnek ki, és megadóztathatnak minden más árucikket is, *amelyik nem tartozik ugyane testület fennhatósága alá.* Ha ez volt a szándék, akkor ugyan miért nem hagyatkoztak az első bekezdésre, amely állítólag így funkcionál, általános adókivetési hatáskört ruházva az unióra? Nyilvánvaló, hogy ez nem lehetett a szándék, és hogy efféle értelmezés szóba se jöhet.

A tagállamok és az unió adókivetési hatáskörei között nem lehet összeférhetetlenséget feltételezni azon az alapon, hogy az egyik kizárja a másikat. Lehetséges ugyan, hogy az egyik állam megadóztat egy árucikket és így *nem ajánlatos,* hogy ugyanazt az árucikket az unió is megadóztassa, de ez nem jelenti az ilyen további adókivetés alkotmányos lehetetlenségét. A kivetett adó mennyisége, az adónövekedés ajánlatos vagy nem ajánlatos volta az egyik vagy másik részről kölcsönös megfontolás kérdése, de közvetlen hatalmi vagy hatásköri ellentét esete nem foroghat fenn. Előfordulhat, hogy az országos pénzügyi rendszer és az egyes államok pénzügyi rendszereinek politikája olykor-olykor nem egészen egyezik, ilyenkor aztán kölcsönös toleranciára van szükség. A szuverenitás meglévő jogának elidegenülése vagy megsemmisülése

azonban nem annak a közvetett következménye, hogy a hatáskör érvényesítése esetleg akadályokba ütközik vagy nehézségekkel jár, hanem egyenes következménye az alkotmányos összeférhetetlenségnek.

A párhuzamos hatáskör szükségessége némely esetben a szuverén hatalom megosztásának folyománya; és a szabály, amely szerint minden olyan hatáskör, amelytől az egyes államokat nem fosztották meg az unió javára, továbbra is teljes mértékben az államok birtokában marad, nos, ez a szabály nemcsak elméleti következménye ennek a megosztásnak, hanem szemlátomást a javasolt alkotmány cikkelyeit tartalmazó dokumentum jellegéből is fakad. Megállapítható ugyanis, hogy az általános felhatalmazások odaítélése mellett igen nagy gondot fordítottak arra, hogy az olyan esetekben, amikor helytelennek találtatott, hogy az egyes államok ugyanilyen hatásköröket kapjanak, megfelelő bekezdések tiltsák meg gyakorlásukat a tagállamoknak. Az 1. cikkely 10. szakasza teljes egészében ilyen előírásokból áll. Ez a körülmény világosan jelzi a Konvenció szándékait, és kellő támpontot nyújt a törvényjavaslat értelmezéséhez, igazolva az én álláspontomat és megcáfolva minden azzal ellentétes feltevést.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 33. SZ.: HAMILTON

1788. január 2.

New York állam népéhez

Az adózásra vonatkozó alkotmányos szabályozás elleni érvelés üledéke a következő klauzulákon gyűlik meg: a tervezet első cikkelye nyolcadik szakaszának utolsó bekezdése felhatalmazza az országos törvényhozó testületet „az összes olyan törvény megalkotására, amely az Egyesült államok kormányzatára, annak bármelyik minisztériumára vagy tiszt-

ségviselőjére jelen alkotmány által ráruházott *hatáskör* érvényesítése érdekében *szükséges* és *megfelelő*"; a hatodik cikkely második bekezdése pedig kimondja, hogy „a jelen alkotmány és az *annak alapján* alkotott törvények, valamint az Egyesült Államok hatáskörében kötött és kötendő nemzetközi szerződések az ország *legfőbb törvényei;* tekintet nélkül az egyes államok alkotmányában vagy törvényeiben foglalt ellenkező rendelkezésekre".

Ez a két bekezdés a javasolt alkotmánnyal szemben elhangzott erőteljes szidalmak és ingerült szónoklatok forrása volt; rikítóan kiszínezve és eltorzítva úgy mutatták fel a népnek, mint azokat a gonosz eszközöket, amelyekkel elpusztítják a nép helyi önkormányzatait és megsemmisítik szabadságjogait – mint a rettentő szörnyeteget, amelynek falánk torka irgalmatlanul elnyel nőt, férfit, öreget és fiatalt, kicsit és nagyot, szentet és profánt. E lármás hírverés után különösnek tűnhetik fel, legalábbis azok szemében, akik más megvilágításban szemlélték a dolgokat, hogy bízvást állíthatjuk: a létrehozandó kormányzat alkotmányos működése pontosan ugyanúgy alakulna, akár eltörölnék ezt a két bekezdést, akár az alkotmány minden egyes cikkelyébe beiktatnák. Csupán olyan igazságot deklarálnak ugyanis, amely szükségszerűen és elkerülhetetlenül következik a szövetségi kormányzat megalakításának és bizonyos hatáskörökkel való felruházásának tényéből. Ez olyan világos, hogy a leghiggadtabb ember is kijön a sodrából, ha meghallja a szidalmakat, amelyeket oly nagy bőségben szórtak a tervezetnek erre a részére.

Mi a hatalom, ha nem valaminek a végrehajtására való képesség vagy képesítés? S miből áll a képesség valaminek a végrehajtására, ha nem abból, hogy módunkban áll igénybe venni a végrehajtáshoz szükséges *eszközöket*? Mi a TÖRVÉNYHOZÓ hatalom, ha nem a TÖRVÉNYEK megalkotására szolgáló felhatalmazás? Mi az adókivetési és adóbehajtási hatalom, ha nem *törvényhozó hatalom*, vagyis az adók kivetésére és behaj-

tására irányuló *törvények megalkotását* lehetővé tevő hatalom? Minek minősíthetők az ilyen hatalom gyakorlásának a megfelelő eszközei, ha nem *szükséges* és *megfelelő* törvényeknek?

Ez az egyszerű kérdéssor olyan próbakövet ad a kezünkbe, amelynek segítségével megítélhetjük a sokat kárhoztatott bekezdés valódi jellegét. Nos, ahhoz a nagyon is kézzelfogható igazsághoz jutunk el, hogy az adókivetésre és adóbehajtásra szóló felhatalmazás nem lehet más, mint e felhatalmazás érvényesítéséhez *szükséges* és *megfelelő* törvények megalkotására szóló felhatalmazás; és vajon mi egyéb a szóban forgó szerencsétlen és sokat rágalmazott rendelkezés, mint ennek az igazságnak a kimondása, azaz, hogy az országos törvényhozás, amelyet előzőleg felhatalmaztak adókivetésre és adóbehajtásra, a felhatalmazás érvényesítése során megalkotja és életbe lépteti az ehhez *szükséges* és *megfelelő* törvényeket? Ezeket a megjegyzéseket az adóztatás hatáskörére vonatkoztattam, mivel ez most a vizsgálódás tárgya, s mivel ez a felhatalmazás a legfontosabb azok közül, amelyekkel felruházni szándékoznak az uniót. De ugyanez az eljárás ugyanezekkel az eredményekkel jár az alkotmányban felsorolt valamennyi többi felhatalmazás tekintetében. És *kifejezetten* e felhatalmazások érvényesítésére szolgál az a vakmerő bekezdés – ahogyan kényeskedve emlegetik –, amely a *szükséges* és *megfelelő* törvények megalkotására jogosítja fel az országos törvényhozást. Ha van kifogásolnivaló, hát azokban a különleges hatáskörökben keresendő, amelyekre ez az általános deklaráció esetleg irányulhat. Maga a deklaráció vádolható esetleg szószaporítással vagy dagályossággal, de különben teljességgel ártalmatlan.

De felmerülhet a GYANÚ, hogy akkor miért szerepel egyáltalán a tervezetben? A válasz: elővigyázatosságból; azoknak a gáncsoskodó szőrszálhasogatását leszerelendő, akik hajlandóságot éreznének rá, hogy az unió törvényes hatalmát meg-

nyirbálják vagy kijátsszák. A Konvenció valószínűleg előre látta azt, aminek emlékezetbe vésése a jelen értekezések fő célja: vagyis hogy politikai jólétünket leginkább az a veszély fenyegeti, hogy a tagállamok kormányzatai végső fokon alááshatják az unió alapjait, ezért azt gondolhatta: ilyen lényeges dologban semmit sem bíz az értelmezésre. Bármi volt is az indíték, az elővigyázatosság bölcsessége a rá szórt szitkokból is nyilvánvaló; a nagy lárma elárulja, mennyire megvan a hajlandóság annak a jelentős és lényegbevágó igazságnak a kétségbe vonására, amelynek kinyilvánítása a rendelkezés kifejezett célja.

Ám ismét fölvetődhet a kérdés: ki ítélheti meg, hogy *szükségesek-e* és *megfelelők-e* az unió hatásköreinek érvényesítését elősegítő törvények? Erre először is azt felelem, hogy ez a kérdés ugyanúgy és ugyanannyi joggal vonatkozhatik a felhatalmazások puszta megadására, mint a deklarációt tartalmazó bekezdésre. Másodszor pedig azt válaszolom, hogy a nemzeti kormányzatot, mint minden más kormányzatot, sokkal inkább jogköreinek megfelelő gyakorlása, mintsem alkotóelemei alapján kell megítélni. Ha a szövetségi kormányzat túllépi a hatáskörét, és hatalmát zsarnoki módon érvényesíti, akkor a kormányzatot életre hívó népnek alkalmaznia kell a maga megszabta mércét, és olyan intézkedéseket kell tennie az alkotmánysértés helyrehozatalára, amilyeneket megkövetelnek a körülmények és igazol a körültekintés. Alkotmányos szemszögből valamely törvény helyességét mindig az alapjául szolgáló felhatalmazás jellege határozza meg. Tegyük fel, hogy jogkörének valamilyen (egyébiránt nehezen elképzelhető) erőltetett értelmezése folytán a szövetségi törvényhozás megpróbálja módosítani valamelyik tagállam örökösödési törvényét. Nem volna-e nyilvánvaló, hogy az ilyen kísérlettel túllépte jogkörét, és jogtalan beavatkozást követett el a kérdéses államban? Tegyük fel továbbá, hogy a pénzügyeibe való beavatkozás ürügyén a szövetségi törvényhozás kezdeményezné az egyik tagállam jogkörébe tartozó

földadó eltörlését. Nem volna-e ugyancsak nyilvánvaló, hogy ez hatásköri túllépés a szóban forgó adó tekintetében, amely adófajta az alkotmány szerint félreérthetetlenül a tagállamok illetékességébe tartozik? Ha valaha is kétség merülne fel ebben a vonatkozásban, a vétkesek teljes mértékben azok az érvelők, akik – a Konvenció tervezetével szemben érzett vak elfogultságukban – mindent elkövettek, hogy elködösítsék a legegyszerűbb és a legkézenfekvőbb igazságokat.

De azt mondják: az unió törvényei lennének az ország *legfőbb törvényei.* De mi következik ebből, és mire volnának jók, ha *nem* a legfőbb törvények lennének? Nyilvánvaló, hogy nem volnának jók semmire. A TÖRVÉNY szó jelentése magában foglalja a felsőbbség fogalmát. Olyan szabály, amelynek engedelmeskedni tartoznak mindazok, akikre vonatkozik. Ez minden politikai társulás velejárója. Ha az egyének részt vesznek valamilyen társadalomban, annak a társadalomnak a törvényei szükségképpen a legfőbb szabályozói a magatartásuknak. Ha bizonyos számú politikai társulás egy nagyobb, szélesebb körű politikai társulást alkot, akkor az utóbbinak az alkotmánya által ráruházott hatáskörök értelmében megalkotott törvényei szükségképpen a legfőbb törvényei a nagyobb társulás kisebb tagtársulásainak és a társulásokat alkotó személyeknek. Ellenkező esetben nem is kormányzatról volna szó, hanem csupán a felek jóhiszeműségén alapuló szerződésről; márpedig a kormányzat más szavakkal: POLITIKAI HATALOM ÉS SZUPREMÁCIA. Ám ebből a tantételből nem az következik, hogy a szélesebb körű társulásnak azok a határozatai lesznek az ország legfőbb törvényei, amelyek *nem felelnek meg* alkotmányos felhatalmazásainak, és beleavatkoznak a kisebb társulások maradék jogköreibe. Ezek hatalombitorló aktusok, és így is kezelendők. Ebből következően az alkotmánytervezetnek az a bekezdése, amely kinyilvánítja az unió törvényeinek legfőbb voltát – éppen az imént volt egy ilyenről szó –, csupán egy olyan igazságot állapít meg, amely a szövet-

ségi kormányzat intézményének közvetlen és szükségszerű velejárója. Feltehetőleg nem kerülte el az olvasó figyelmét, hogy a felsőbbség itt *kifejezetten az alkotmány alapján hozott* törvényekre korlátozódik; ezt csak a Konvenció elővigyázatosságának példájaképpen említem, mivel a megszorítást akkor is tudomásul kellene vennie mindenkinek, ha nem volna megfogalmazva.

Az olyan törvény tehát, amely szabályozza az Egyesült Államok jogát egy bizonyos adó kivetésére, természeténél fogva legfőbb, s törvényesen nem ellenezhető és nem korlátozható; ezzel szemben az egyik tagállam illetékesei által kivetett adó behajtását tiltó vagy akadályozó törvény – kivéve ha kivitelre vagy behozatalra vonatkozik – nem tekintendő az ország legfőbb törvényének, hanem egyszerűen hatalombitorlásnak, amelyre az alkotmány nem ad felhatalmazást. Ha az ugyanarra a dologra kivetett adók túlzott felhalmozódása megnehezítené vagy bizonytalanná tenné az adóbehajtást, ez olyan közös kellemetlenség lenne, amely egyik részről sem a hatáskör túlságos vagy fogyatékos voltából származnék, hanem abból, hogy az egyik vagy a másik fél helytelenül érvényesítette a jogkörét, mindkét félre nézve hátrányos módon. Remélhetőleg és feltehetőleg azonban a közös érdek egyetértést diktálna ebben a tekintetben, és minden jelentős kellemetlenség elkerülhető lesz. Mindebből az következik, hogy a javasolt alkotmány szerint a tagállamoknak megmaradna a független és korlátlan jogkörük bárminő nagyságú olyan bevétel megszerzésére, amilyenre szükségük van, bármilyen adó kivetésével, kivéve a behozatali és kiviteli vámokat. A következő értekezésben ki fogjuk mutatni, hogy az adózásra vonatkozó cikkelyben kizárólag ez a PÁRHUZAMOS JOGKÖR helyettesíthette azt a megoldást, hogy ebben a hatalmi ágban az egyes államok jogkörét teljes mértékben alárendeljék az unió jogkörének.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 34. SZ.: HAMILTON

1788. január 5.

New York állam népéhez

Azt hiszem, a legutóbbi számban sikerült bebizonyítanom, hogy az alkotmánytervezet szerint a tagállamok az unióéval EGYENRANGÚ jogkörrel bírnak a bevételek tekintetében, a behozatali vámok kivételével. Mivel ez a közösségi erőforrások nagy részét hozzáférhetővé teszi a tagállamok számára, nem indokolható az az állítás, amely szerint szükségleteik kielégítésére nem lesznek majd bőséges anyagi eszközeik, minden külső ellenőrzéstől mentesen. Hogy milyen nagyok a lehetőségek ebben a tekintetben, az még nyilvánvalóbb, ha arra utalunk, hogy a tagállamok kormányzatai csupán kismértékben járulnak hozzá a közköltségekhez.

Elvont érvekkel, elvek alapján bizonygatni, hogy az ilyen párhuzamos, összehangolt hatáskör nem létezhet, annyi, mint feltevéseket és elméleteket szembeállítani tényekkel és realitásokkal. Bármily helytállóak lehetnek az efféle érvek annak kimutatására, hogy ennek vagy amannak a dolognak *nem volna szabad léteznie,* mégsem vehetők komolyan, amikor a dolog nem létezését a nyilvánvaló ténnyel szemben akarják velük bizonyítani. Köztudomású, hogy a római köztársaságban a törvényhozó hatalom letéteményese hosszú korszakokon át végső fokon két politikai testület volt, mégpedig nem ugyanannak a törvényhozó testületnek a két ágaként, hanem különálló és független törvényhozó testületekként, amelyekben ellentétes érdekek érvényesültek – az egyikben a patrícius, a másikban a plebejus érdekek. Sok érvet lehetett volna felhozni két, szemlátomást ennyire ellentétes testület alkalmatlansága mellett, hiszen az egyik törvényét a másik *eltörölhette* vagy *elutasíthatta.* Ámde az akkori Rómában őrültnek tekintették volna azt, aki megkísérli kétségbe vonni a két

testület létjogosultságát. Mint tudják, a COMITIA CENTURIATÁ-ra és a COMITIA TRIBUTÁ-ra utalok. Az előbbiben a szavazás centuriákként* történt, s a dolog természeténél fogva a patríciusok érdekei érvényesültek; az utóbbiban a mennyiség számított, úgyhogy a plebejus érdekek kerekedtek felül. S mégis: a két törvényhozó testület korszakokon keresztül élt egymás mellett, s a római köztársaság az emberi nagyság végső magaslataira jutott el.

Ami az éppen vizsgált esetet illeti, ez nem tartalmaz olyan ellentmondást, mint az idézett példa; nincs az egyik oldalon olyan hatalom, amely semmissé tenné a másik oldal cselekedeteit. S a gyakorlatban sincs ok semmiféle kényelmetlen érzésre, mivel rövid időn belül a tagállamok szükségletei *igen szűk térre* fognak korlátozódni, közben pedig az Egyesült Államok valószínűleg teljes tartózkodást fog tanúsítani azokban a témákban, amelyekben a tagállamok leginkább illetékesek.

A kérdés érdemi megítélése végett ajánlatos megvizsgálni, hogy a bevételek milyen arányban igényelnek szövetségi szabályozást, s milyen arányban igénylik a tagállamok intézkedéseit. Ki fog derülni, hogy az előbbi kategória szinte korlátlan, s az utóbbi igen szűk határok között mozog. A vizsgálódás során szem előtt kell tartani, hogy nem szorítkozhatunk a mostani időszakra, tekintetünket a távolabbi jövőre kell irányítanunk. A polgári kormányzat alkotmányát nem szabad csupán a létező követelményekhez igazítani; ezeket a követelményeket a következő időszakok valószínű követelményeivel kell összeegyeztetni, az emberi viszonylatok természetével és megtapasztalt fejlődésével összhangban. Nagyobb hibát nem követhetnénk el, mint hogyha az országos kormányzatra ruházandó hatáskörök mértékét csupán az azonnali szükségletek alapján becsülnénk fel. KÉPESSÉ kell tenni a kormányzatot a jövőbeli előre nem látható történések megfelelő kezelésére, s mivel az ilyen események természetszerűleg

meghatározhatatlan számban fordulhatnak elő, ezt a képességet lehetetlen biztonságosan körülhatárolni. Talán meglehetős pontossággal ki lehetne számítani annak a jövedelemnek a mennyiségét, amelynek segítségével az unió eleget tehet a kötelezettségeinek és fenntarthatja a békeidőben elégséges intézményeket. De vajon bölcs dolog lenne-e, s nem lenne-e a legnagyobb esztelenség itt megállni és a kormányzatra olyan körülmények között rábízni a honvédelmet, hogy teljességgel képtelen legyen megoltalmazni a közösséget a béke ellen külföldről indított vagy belvillongásokból eredő támadásoktól? Ám ha átlépjük ezt a határvonalat, vajon hol tudunk megállni? Félő, hogy a felmerülhető vészhelyzetek kezelésére korlátlan hatalommal ruházzuk fel a kormányzatot. Könnyű amúgy általánosságban kijelenteni, hogy ésszerűen megfogalmazhatók a lehetséges veszélyek elleni intézkedések; de szólítsuk csak fel azokat, akik ezt állítják, hogy álljanak elő a részletes javaslataikkal; meglátjuk majd, hogy éppoly homályosan és bizonytalanul fognak válaszolni, mintha arra a kérdésre kellene felelniük, hogy mikor jön el a világ vége. A belső támadások esélye nem nyom túl sokat a latban, jóllehet ezekre sem lehet megbízható előzetes kalkulációt végezni. De ha kereskedő ország akarunk lenni, akkor nem maradhat ki a politikánkból, hogy ezt a kereskedelmet egyszer majd meg is kell védeni. Haditengerészet fenntartása, tengeri háború megvívása keresztülhúzná a politikai aritmetika körébe tartozó számításainkat, úgyhogy el kell ismernünk: újszerű és abszurd politikai kísérletbe vagyunk kénytelenek bocsátkozni: meg kell akadályozni, hogy kormányzatunk, államrezonból, támadó háborút indítson; ugyanakkor persze nem szabad képtelenné tenni arra, hogy a közösséget megvédje más országok ambícióival és ellenséges törekvéseivel szemben. Európa fölött már huzamosabb idő óta felhők tornyosulnak. Ha vihar támad belőlük, ugyan mi a biztosíték, hogy a szeléből nem jut nekünk is? Józan ember nem mondhatja, hogy teljességgel

kívül esünk a hatókörén! És ha a mostanság felgyülemleni látszó gyúanyag minden további következmény nélkül eloszolnék is, vagy ha a lángot felszítanák, de minket nem érne el: ugyan mi a biztosíték, hogy nyugalmunkat hosszú ideig nem zavarják meg más okból vagy más oldalról? Jegyezzük meg jól, hogy a béke vagy a háború nem mindig rajtunk múlik, s hogy bármily nagy mértékletességet és szerénységet tanúsítunk is, nem számíthatunk mások mértékletességére, és nem lohaszthatjuk le mások túlzott becsvágyát. A legutóbbi háború befejezésekor ugyan ki gondolta volna, hogy a megviselt és kimerült Franciaország és Nagy-Britannia rövidesen ismét ellenségesen méregeti egymást? Az emberiség történetéből ítélve kénytelenek vagyunk megállapitani, hogy a háború heves és pusztító szenvedélye sokkal hatalmasabb az emberi szívben, mint a béke szelíd és jótékony érzése; és hogy ha a tartós nyugalom elképzeléseire akarnók alapozni politikai rendszerünket, akkor bizony az emberi jellem gyöngébb indítékait vennők számításba...

Melyek minden kormányzat legfőbb kiadásai? Mi idézte elő azt az iszonyatos adóssághalmazt, amely sok európai ország átka manapság? Határozott válasz adható a kérdésre: a háború, a lázadás – helyesebben azoknak az intézményeknek a fenntartása, amelyek hivatottak megvédelmezni az államrendet a társadalom e két leghalálosabb veszélyétől. A tagállamok belügyeivel összefüggő intézmények költségei (a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom fenntartása különféle toldalékaikkal együtt, valamint a mezőgazdaság és a gyáripar belső támogatása, vagyis mindaz, ami az állami költségvetés nagy részét felöleli) jelentéktelenek a honvédelmi kiadásokhoz képest.

A brit királyságban, ahol a monarchia hivalkodó apparátusáról is gondoskodni kell, az évi nemzeti jövedelemnek alig több mint tizenötöd részét fordítják az utóbb említett költségekre; a többi 14/15-öt azon adósságok kamatainak

kiegyenlítése emészti föl, amelyek az ország hadviseléséből, flottájának és hadseregének fenntartásából keletkeztek. Ha most valaki azt mondja, hogy egy köztársaság nem tekintheti mérvadónak egy monarchia becsvágyó és öntelt vállalkozásainak és tevékenységeinek költségeit, akkor azt is meg kell állapítani, hogy egy gazdag királyság fényűző és tékozló közigazgatása és egy köztársasági kormányzat mértékletes, takarékos egyszerűsége között szükségszerűen nagy az aránytalanság. Ha mindkét oldalon levonjuk a levonandókat, az arány továbbra is fennáll.

Nézzük mármost azt a hatalmas adósságot, amelyet egyetlen háború folyamán halmoztunk fel, és számítsuk ki hozzávetőleg, mennyi jut ránk az országok békéjét megzavaró közös bajokból, s nyomban látni fogjuk – mindenféle bonyodalmas szemléltetés nélkül is –, hogy a szövetségi és a tagállami kiadások között szükségszerűen jelentős aránytalanság áll fenn. Igaz, egyes államokat külön-külön is tetemes adósság terhel még a legutóbbi háború következményeképpen. De ha ezeket az adósságokat kifizetik, akkor a továbbiakban a tagállamok kormányzatainak csak a civillisták fenntartása végett lesz szükségük jelentősebb bevételre; s ez a szükséglet az összes váratlan kiadás hozzáadásával sem haladhatja meg államonként a kétszázezer fontot.

Ha nemcsak a magunk, hanem az utókor számára is stabil kormányzati rendszert akarunk kialakítani, akkor az állandónak tervezett ráfordításokba nemcsak a költségek átmeneti, hanem állandó okait is bele kell számítanunk. Ha ez az alapelv helytálló, akkor körülbelül évi kétszázezer fontot kell egy-egy állam költségvetésére előirányoznunk; az unió igényei viszont még képzeletben sem korlátozhatók. Ha így nézzük a dolgot, akkor ugyan miféle logikával állíthatnók, hogy egy helyi kormányzatnak az idők végezetéig KIZÁRÓLAGOS jövedelmi forrással kell rendelkeznie minden kétszázezer fonton felüli összegre vonatkozólag? Ha az ilyen helyi kormányzat hatáskörét

az unió jogkörének *kizárásával* terjesztenők ki, akkor a közösség erőforrásait kivennők azok kezéből, akiknek a közjólét megteremtéséhez szükségük van rájuk, és olyan kezekbe adnánk, amelyek képtelenek lennének helyesen és igazságosan felhasználni ezeket az erőforrásokat.

Tegyük fel tehát, hogy a Konvenció hajlandó lett volna azt az alapelvet szem előtt tartani, hogy a bevételi forrásokat az unió és a tagállamok között a szükségleteik arányában osztja fel. Ebben az esetben az egyes államoknak kiutalt anyagi alapok vagy túlságosan bőségesek, vagy túlságosan szűkösek lettek volna; túlságosan szűkösek a jelenlegi, túlságosan bőségesek a jövőbeli szükségleteket tekintve. A külső és a belső adók közötti választóvonalat nézve, hozzávetőleges számítások szerint az egyes államok a közösségi erőforrások kétharmadával rendelkeznének, a költségek egytizedtől egyhuszadig terjedő részének megtérítésével; az unió pedig a közösségi erőforrások egyharmadával, a költségek kilenctizedtől tizenkilenc-huszadig terjedő részének fedezésével. Ha figyelmen kívül hagyjuk ezt a választóvonalat, és megelégszünk azzal, hogy meghagyjuk az egyes államok kizárólagos jogkörében a ház- és a földadót, még mindig nagy lenne az aránytalanság az *eszközök* és a *cél* között; a közösségi erőforrások egyharmadának birtoklása a szükségleteknek legföljebb egytizedét elégítené ki. Ha a célnak megfelelő – és nem nagyobb – összegű anyagi alapot teremtenénk, ez nem lenne elegendő a tagállamok adósságainak a törlesztésére, s a tagállamok e tekintetben függőségben maradnának az unióval szemben.

Ez a gondolatmenet igazolja a más helyen már leírt állásfoglalást, amely szerint „az adózásra vonatkozó cikkelyben kizárólag a PÁRHUZAMOS JOGKÖR helyettesíthette azt a megoldást, hogy ebben a hatalmi ágban az egyes államok jogkörét teljes mértékben alárendeljék az unió jogkörének”. Az állami bevételek céljainak bárminő szétválasztása azt jelentette volna, hogy az unió magasabb ÉRDEKEIT feláldozzuk a tagál-

lamok HATALMA javára. A Konvenció szerint a párhuzamos jogkör előnyben részesítendő az ilyen alárendeléssel szemben; és nyilvánvaló, hogy legalább megvan az az érdeme, hogy összebékíti a szövetségi kormányzat meghatározatlan alkotmányos adózási hatáskörét az egyes tagállamoknak azzal a megfelelő mértékű és önálló jogkörével, hogy gondoskodjanak a saját szükségleteikről. Van még néhány szempont, amely szerint meg kell majd vizsgálni az adózás igen fontos kérdését.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 35. SZ.: HAMILTON

1788. január 5.

New York állam népéhez

Mielőtt megvizsgálnók az ellenvetéseket, amelyeket az unió korlátlan adókivetési jogkörével szemben szoktak felhozni, hadd tegyek egy általános érvényű megjegyzést: ha a bevételekre vonatkozó cikkelyben bizonyos tételekre korlátoznák a nemzeti kormányzat jogkörét, akkor szükségképpen a közterhek aránytalanul jelentős része jutna ezekre a tételekre. Két rossz dolog származnék ebből: 1. egyes iparágakat háttérbe szorítanának; 2. az adók egyenlőtlenül oszlanának meg mind az egyes államok, mind pedig egy-egy állam polgárai között.

Tegyük fel, hogy a szövetségi kormányzat adókivetési jogkörét – ahogyan némelyek követelték – a behozatali vámokra korlátoznák. Nyilvánvaló, hogy a kormányzat gyakran esnék kísértésbe, hogy jogsértő mértékben növelje ezeket a vámokat, mivel más erőforrások nem állnak a rendelkezésére. Vannak, akik úgy vélik, hogy az ilyesmit nem lehet túlzásba vinni, mert minél magasabbak a behozatali vámok, annál inkább csökken – így mondják – a hivalkodó fogyasztás, annál kedvezőbben alakul a kereskedelmi mérleg, annál inkább fellendül a hazai

ipar. De a szélsőségek különféle veszélyes következményekkel járnak. A túlzottan magas behozatali vámok csempészésre ösztönöznének; az pedig hátrányos a tisztességes kereskedőkre, s végső fokon csökkenti a kincstár bevételeit. Az lehet a hatásuk, hogy a közösség egyéb osztályai a túl korán piaci monopóliumhoz juttatott gyáriparosok adófizetőivé válnak. Olykor az ipart a természetes csatornáiból olyanokba terelik, ahol kevesebb haszonnal folyik. Végül pedig sújtják az ilyen vámok a kereskedőt, aki gyakran kénytelen úgy megfizetni őket, hogy nem háríthatja át a terhet a fogyasztóra. Ha a kereslet egyenlő a piacon forgalomban lévő árumennyiséggel, akkor rendszerint a fogyasztó fizeti meg a vámot; de ha a piac történetesen túltelített, akkor nagy teher nehezedik a kereskedőre; ami néha nemcsak a hasznát teszi semmissé, hanem még a tőkéjét is kikezdi. Hajlamos vagyok azt hinni, hogy a vám gyakrabban oszlik meg az eladó és a vevő között, mint általában képzelik. Nem mindig lehet egy cikk árát pontosan annyival emelni, amennyi többletvámot vetnek ki rá. Kivált olyan országban, ahol kevés a kereskedelmi tőke, a kereskedő gyakran kénytelen az árakat alacsony szinten tartani a könnyebb eladás érdekében.

A tétel, miszerint „fizessen a fogyasztó", a gyakorlatban jóval többször valósul meg, mint az ellenkezője, vagyis jogos igény, hogy a behozatali vámok a közös kasszát gyarapítsák, s ne kizárólag az importáló tagállam bevételeit növeljék. De nem olyan általános érvényű ez a tétel, hogy a behozatali vámokból álljon az ország egyetlen pénzügyi alapja. Ha a vámokat a kereskedő fizeti, akkor az importáló tagállamot a vámok adótöbbletként terhelik, polgárai pedig fogyasztókként vesznek részt a többlet megfizetésében. Így aztán a vámok egyenlőtlenséget hoznak létre a tagállamok között, s ez az egyenlőtlenség a vámok növekedésének arányában fokozódnék. Ha az ország bevételeit erre az adófajtára korlátoznák, akkor – más okból – egyenlőtlenség keletkeznék az ipari és a

nem ipari államok között. Azok az államok, amelyek jobban ki tudják elégíteni a maguk szükségleteit az ipari termékeik révén, lélekszámuknak vagy gazdagságuknak megfelelően nem fogyasztanak olyan sok importált árucikket, mint a kevésbé kedvező helyzetben lévő államok; így aztán nem járulnának hozzá az országos kincstár gyarapításához lehetőségeik arányában. Hozzájárulásuk növelése végett fogyasztási adót kellene kivetni rájuk, azazhogy bizonyos ipari termékeikre. New York államot közelebbről érinti mindez, mint azok a polgárai gondolnák, akik az unió jogkörét ún. külső adók kivetésére szeretnék korlátozni. New York ugyanis importáló állam, és nem valószínű, hogy hamarosan jelentékenyebb ipari állammá fejlődik. Duplán megszenvedné, ha az unió jogkörét a kereskedelmi adók kivetésére korlátoznák.

Ha most ezek a megjegyzések a behozatali vámok túlságos növelésének a veszélyére figyelmeztetnek, valaki felidézheti azt az észrevételt emez értekezések egy másik helyéről, hogy a kincstár bevételeihez fűződő érdek maga is elegendő védelmet nyújt az ilyen túlzások ellen. Készséggel elismerem, hogy ez lenne a helyzet, ha más erőforrások is hozzáférhetők lennének; de ha lezárnák a hozzájuk vezető utat, akkor a szükség gerjesztette REMÉNY szigorú óvintézkedésekkel és bírságokkal körülbástyázott kísérletekre ösztönözne; ezek az intézkedések egy bizonyos ideig meghoznák a kívánt eredményt, idővel viszont sokan megtalálnák a kiskapukat az óvintézkedések kijátszására. A kezdeti sikerek valószínűleg hamis illúziókat keltenének, s az ilyen nézetek eloszlatása vagy helyreigazítása csak hosszabb időszak tapasztalatai alapján következnének be. A szükség, kivált a politikában, gyakorta kelt csalóka reményeket, gyakran von maga után hamis érvelést és ennek megfelelően téves eszközrendszert. De ha a szövetség adókivetési hatáskörének korlátozása nem járna is a feltételezett mértéktelenséggel, a mondott egyenlőtlenségek mégis előállnának – ha nem is ugyanolyan mértékben – más, szintén

említett okokból. Térjünk vissza mármost az ellenvetések elemzéséhez.

Az ismétlés gyakoriságából következtetve a legalaposabbnak látszó ellenvetés a következő: a képviselőház nem elég nagy létszámú ahhoz, hogy az állampolgárok valamennyi osztálya helyet kapjon benne, és így nem tudja egyesíteni a közösség minden részének érdekeit és érzéseit; nem tudja megteremteni a kellő összhangot a képviselőtestület és választói között. Ez az érv igen tetszetős és megejtő formában jelentkezik, és ügyesen épít címzettjeinek előítéleteire. De ha gondosan ízekre szedjük, legott kitetszik, hogy szépen hangzó szavakon kívül nincs benne semmi. Először is: a cél, melyet látszólag maga elé tűz, megvalósíthatatlan, és abban az értelemben, amelyben szorgalmazzák, szükségtelen is. A képviselő-testület létszámának elégséges vagy elégtelen voltát másutt fogom taglalni; most annak elemzésére szorítkozom, hogy vizsgálódásunk közvetlen tárgyát illetően az ellenkező feltevés milyen hasznosnak bizonyult.

Merőben utópisztikus az elképzelés, hogy valamennyi társadalmi osztályt az osztályok tagjai személy szerint képviseljék. Ha az alkotmány nem írja elő kifejezetten, hogy minden egyes foglalkozási ág küldje el egy vagy több reprezentánsát a testületbe, a gyakorlatban sosem valósul meg a dolog. Kézművesek, gyárosok kevés kivétellel inkább kereskedőkre bízzák a képviseletüket, mint a saját hivatás- vagy szakmabeliekre. Ezek az értelmes polgárok jól tudják, hogy a kézművesek és a gyárosok állítják elő az anyagot a kereskedelmi és ipari vállalkozásokhoz. Sokan közülük közvetlenül is kapcsolódnak kereskedelmi műveletekhez. Tudják, hogy a kereskedő természetes oltalmazójuk és jó barátjuk; és tudják azt is, hogy bármennyire megbíznak is a tulajdon józan eszükben, érdekeiket a kereskedő jobban képes érvényre juttatni, mint ők maguk. Érzik, hogy életmódjuk nem alakította ki bennük azokat a szerzett képességeket, amelyek nélkül egy tanácsko-

zó testületben a legkitűnőbb természetes adottságok is nagyrészt haszontalanok, és hogy a kereskedők súlya, befolyása, jobb képzettsége alkalmasabbá teszi őket arra, hogy szembeszálljanak azzal a szellemmel, amely esetleg beszivároghat a gyáriparosi és kereskedelmi érdekekkel ellenséges tanácskozó testületekbe. Ezek a meggondolások – és megannyi más – bizonyítják, s a tapasztalatok megerősítik, hogy az iparosok és a gyárosok általában szívesen adják szavazatukat a kereskedőkre és azokra, akiket a kereskedők ajánlanak. Így tehát a kereskedőket bízvást tekinthetjük úgy, mint a közösség mindezen osztályainak természetes képviselőit.

Ami a lateiner pályákat illeti, nincs sok mondanivalónk, mivel nem képviselnek különálló érdekeket a társadalomban; a lateinerek helyzetüknek és tehetségüknek megfelelően, különösebb válogatás nélkül lehetnek egymás és a közösség más részei bizalmának letéteményesei.

Hátravan még a földbirtokosság; politikai és különösen adózási szempontból egésznek tekintem ezt a kategóriát, a leggazdagabb földbirtokosoktól egészen a legszegényebb bérlőig. Olyan adó nem vethető ki földre, amely ne érintené a sok tízezer hektár tulajdonosát éppúgy, mint az egyetlenegy hektárét. Minden földbirtokosnak közös érdeke tehát, hogy a földadó a lehető legalacsonyabb legyen, és a közös érdekre mindig mint a rokonszenv legbiztosabb kötelékére lehet számítani. De még ha abból a feltevésből indulunk is ki, hogy egészen más érdekek vezérlik a jómódú földbirtokost és az átlagos gazdálkodót, ugyan mi szól amellett, hogy az előbbi jobb eséllyel kerülhet be az országos törvényhozó testületbe, mint az utóbbi? Ha a tényeket nézzük, és egy pillantást vetünk saját szenátusunkra és alsóházunkra, akkor azt látjuk, hogy ebben is, abban is a középnagyságú földek birtokosai vannak túlsúlyban; a kisebb létszámú szenátusban éppúgy, mint a nagyobb létszámú alsóházban. Ahol a választók képzettsége nemigen tér el egymástól, ott akár sok, akár kevés képviselőt kell vá-

lasztaniuk, azt választják, akiben a legjobban megbíznak, legyen az dúsgazdag, közepesen jómódú vagy éppen teljesen vagyontalan.

Azt állítják: az állampolgárok minden osztályának bizonyos számú küldöttel kell rendelkeznie a képviselő-testületben, hogy érzései és érdekei kellő megértésben és törődésben részesüljenek. De mint már láttuk, ez soha nem következik be egy olyan rendszerben, amelyben a nép szabadon szavazhat. Ilyenkor a képviselő-testület földbirtokosokból, kereskedőkből és lateinerekből áll. (A néhány kivétel nem elég a kormányzat szellemiségének befolyásolásához.) De hát ugyan miért fenyegetne a veszély, hogy az ebbe a három kategóriába tartozó emberek nem értik meg az állampolgárok különböző osztályainak érzéseit és érdekeit, és nem törődnek velük? Vajon a földbirtokos nem tudja, hogy mi használ és mi árt az agrárérdekeknek? és a maga érdekeiből kiindulva nem hajlamos-e ellenállni minden olyan kísérletnek, amely sértené vagy gátolná ezeket az érdekeket? És vajon a kereskedő nem érti-e meg és nem hajlandó-e támogatni tisztességes mértékben a kézművesek és a gyárosok érdekeit, amelyekhez a saját szakmáját oly szoros kapcsolatok fűzik? És a lateiner, aki teljességgel semleges az iparágak vetélkedésében, nem fog-e pártatlan bírónak bizonyulni az iparágak között? nem azt fogja-e támogatni, amely legjobb meggyőződése szerint a leginkább megfelel a társadalom érdekeinek?

Ha számításba vesszük a pillanatnyi hangulatokat vagy hajlandóságokat, amelyek időnként eluralkodnak a társadalom egyes részeiben, s amelyeket egy bölcs kormányzat sosem hagy figyelmen kívül, akkor vajon az az ember, aki helyzeténél fogva széleskörűen vizsgálódik és tájékozódik, kevésbé alkalmas-e e hangulatok és hajlandóságok természetének, horderejének és alapjainak megítélésére, mint az, akinek látóköre nem terjed túl szomszédai és ismerősei körén? Vajon nem természetes-e, hogy az olyan ember, aki azért jelölteti

magát, mivel bírja a nép jóindulatát, és aki polgártársai szavazatától függően tarthatja csak meg közéleti tisztségét, gondot fordít arra, hogy tájékozódjék a hangulatokról, a hajlandóságokról, és engedi, hogy ezek megfelelő mértékben befolyásolják a magatartását? Kétségbevonhatatlan a függésnek ez a fajtája, és az sem kétséges, hogy az ilyen embert – és utódait – kötik a törvények, amelyeket jóváhagyott, és hogy mindezek a tényezők a rokonszenv erős szálai a képviselők és a választóik között.

Nincs a kormányzatnak olyan ága, amely szélesebb körű tájékozottságot és a politikai gazdaságtan alapelveinek olyan alapos ismeretét igényelné, mint az adózás ügye. Az az ember, aki a legjobban megérti ezeket az alapelveket, másoknál sokkal kevésbé hajlamos arra, hogy elnyomó szükségintézkedésekhez folyamodjék, vagy hogy az állampolgárok bármelyik osztályát feláldozza az állami jövedelemszerzés oltárán. Kimutatható, hogy a legproduktívabb finanszírozási rendszer egyben a legelviselhetőbb. Nem kétséges: az adókivetés jogkörének megfontolt gyakorlásához az szükséges, hogy a személy, akire rábízzák, jól ismerje a nép lelkületét, szokásait, gondolkodásmódját, valamint az ország erőforrásait. És csakis ez az ésszerű értelme annak, hogy „ismerni a nép érzéseit és érdekeit". Bármely más értelemben véve ez a kívánalom vagy semmit sem jelent, vagy valami képtelenséget. S ebben az értelemben minden gondolkodó állampolgár maga döntse el, hogy az igényelt tulajdonság hol található a legvalószínűbben.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 36. SZ.: HAMILTON

1788. január 8.

New York állam népéhez

Annak a vizsgálódásnak az eredményeképpen, amely előző számunk fő témája volt, láttuk, hogy a közösség különböző érdekeinek és nézeteinek természetes működése folytán a népképviselet, akár kis, akár nagy létszámú, majdnem teljes egészében földbirtokosokból, kereskedőkből és lateinerekből áll, s híven tükrözi az említett érdekeket és nézeteket. Ha valaki azzal az ellenvetéssel élne, hogy a helyi törvényhozó testületekben másfajta emberekkel is találkozunk, azt válaszolnám neki, hogy elismerem, van kivétel a szabály alól, de túlságosan csekély számú a kormányzat általános jellegének a befolyásolásához. Az élet minden területén vannak erős jellemek, akik képesek felülemelkedni a hátrányos helyzeteken, és akik nemcsak a saját osztályuktól kapják meg az érdemük szerinti dicséretet, hanem a társadalomtól általában. Az ajtó mindenki előtt nyitva tartandó; és bízom annyira az emberi természetben, hogy reméljem: a szövetségi és tagállami törvényhozás talaján egyaránt szárba szökken majd egynéhány ilyen életerős palánta; egy-két példa azonban nem változtat lényegesen a dolgok általános alakulására alapozott érvelésen.

Más szemszögekből is megvilágíthatjuk a dolgokat, de az eredmény nem lesz más; és joggal tehető fel a kérdés, hogy ugyan miért állna fenn közelebbi rokonság vagy szorosabb érdekviszony, példának okáért, az ács és a patkolókovács, a textilgyáros és a harisnyakészítő, mint a kereskedő és a felsorolt foglalkozásbeliek között? Köztudomású, hogy gyakorta ugyanolyan erős a rivalizálás különféle kézműipari vagy gyáripari ágazatok, mint a munka és az ipar bármilyen más területei között; így hát lehetetlen, hogy a szóban forgó ellenvetésnek valaha is bármilyen gyakorlati következménye lenne – kivéve,

ha a képviselő-testület sokkal nagyobb létszámú, mint amennyi a tanácskozások rendszerességével és komolyságával még összeegyeztethető. De nem is időzöm tovább ennél a kérdésnél, amelyet oly felületes módon dobtak be a köztudatba, hogy valódi formájának vagy tendenciájának pontos tanulmányozása nem is lehetséges.

Figyelmet érdemel egy másik, némileg pontosabban megfogalmazott ellenvetés. Azt mondják, hogy az országos törvényhozó testületben sohasem gyakorolható előnyösen az ún. belső adók kivetésének jogköre, mivel egyrészt senki sem ismeri elég alaposan a helyi körülményeket, másrészt az uniónak és tagállamainak a bevételekre vonatkozó törvényei összeütközésbe kerülnek egymással. Ami a hiányos ismereteket illeti, ez a feltevés alighanem teljességgel megalapozatlan. Ha valamelyik állam törvényhozó testületében valamelyik megyére vonatkozólag olyan kérdés vetődik fel, amely helyi jellegű részletek ismeretét igényli, vajon hogyan szerezhető meg az ismeret? Kétségkívül a megye képviselői adta tájékoztatásból! Vajon az országos törvényhozó testületben nem szerezhető meg az ilyen információ az egyes tagállamok képviselőitől? S nem feltételezhető-e, hogy a képviselő-testületbe delegált küldöttek általában rendelkeznek olyan tájékozottsággal, hogy képesek a kívánt információ közlésére? Vajon az adókivetés vonatkozásában a helyismeret az egyes államok minden hegységének, folyamának, vízi utainak, országutainak és mellékutainak aprólékos topográfiai ismeretét jelenti-e, s nem inkább az illető állam helyzetének, erőforrásainak ismeretét, mezőgazdasága és kereskedelme, valamint gyáripara állapotának ismeretét, termelési és fogyasztási szokásainak ismeretét, jóléti és tulajdonviszonyainak s különféle iparágainak ismeretét?

A nemzetek – még népi kormányzatok fennhatósága alatt is – rendszerint egyes emberekre vagy kis létszámú testületekre bízzák pénzügyeik igazgatását; ők dolgozzák fel és készítik

elő alsó szinten az adózási törvénytervezeteket, s ezeket alakítja azután törvényekké az uralkodói hatalom vagy a törvényhozó testület.

Mindenütt a vizsgálódó és felvilágosult államférfiakat tartják a legméltóbbnak a bevételi források helyes kiválasztására; ez világosan jelzi, hogy a helyi körülmények milyenfajta ismerete szükséges az adókivetés mérlegeléséhez. Már amennyire a józan észnek súlya lehet a kérdésben.

Az ún. belső adók az elképzelések szerint a *közvetlen* és a *közvetett* adók kategóriáiba csoportosíthatók. Bár mindkettőt támadják, érvekkel a jelek szerint csupán az első kategóriát veszik célba. Valóban: ami az utóbbit illeti – ide a fogyasztási cikkekre kivetett vámok és illetékek tartoznak – nemigen érthető, hogy miféle nehézségektől félnek. Az árucikkekre vonatkozó ismeretek nyilván vagy szorosan összefüggnek maguknak a cikkeknek a jellegével, vagy pedig könnyen megszerezhetők bármelyik tájékozott embertől, kivált ha a kereskedők osztályába tartozik az illető. A körülmények, amelyek az egyik államban kialakult helyzetet megkülönböztetik a másikban előállott helyzettől, nem nagyszámúak, igen egyszerűek és könnyen érthetők. Elsősorban arra kell ügyelni, hogy mellőzzék azokat az árucikkeket, amelyeket előzőleg már kijelöltek valamelyik állam használatára, s akkor könnyen körvonalazható mindegyiknek a jövedelemszerzési rendszere. A megfelelő ismeretek mindig megszerezhetők a törvénykönyvekből, továbbá a tagállamok képviselőitől kapott információkból.

Első pillantásra megalapozottabbak az ingatlanokkal – házzal, földdel – kapcsolatos ellenvetések; de ezek sem állják ki az elmélyültebb vizsgálódás próbáját. A földadót általánosságban kétféle módon vetik ki: vagy állandó, esetleg időszaki *tényleges* felértékelés, vagy pedig alkalmankénti becslés alapján, olyan tisztviselők megítélése szerint, akiknek hivatali kötelessége az ilyen eljárás. A helyismeretet igénylő eljárást

olyan körültekintő személyeknek – megbízottaknak vagy adóbiztosoknak – kell VÉGREHAJTANIUK, akiket vagy a nép választ meg, vagy a kormányzat nevez ki. A törvény feladata itt arra korlátozódik, hogy megnevezi az illetőket, vagy előírja megválasztásuk, esetleg kinevezésük módját, s megszabja létszámukat, valamint meghatározza képesítésüket, körvonalazza hatáskörüket és kötelességeiket. Ármost: mindebből mi az, amit ne tehetne meg az országos törvényhozó testület éppúgy, mint az egyes államok törvényhozó testületei? Mindkettőnek a figyelme csakis az általános alapelvekre terjedhet ki; a helyi jellegű részletkérdések, mint már említettük, a tervezet végrehajtásával megbízott személyekre tartoznak.

Van egy egyszerű szempont, amelynek alapján a kérdés kielégítően rendezhető. Az országos törvényhozás használhatja *minden államban az illető állam szisztémáját.* A szövetségi kormányzat teljes egészében átveheti és alkalmazhatja bármelyik államban emez adófajta kivetésének és behajtásának ottani módszerét.

Hadd emlékeztessünk rá, hogy ezeknek az adóknak a mértékét nem az országos törvényhozó testület állapítja meg, hanem az egyes államok közötti létszámarányok határozzák meg, amint ez az első cikkely második szakaszában olvasható. A szabályozás a népszámlálás alapján történik, ami eleve kizárja a részrehajlást vagy az elnyomást. Az ezzel az adókivetési jogkörrel való visszaélést minden jel szerint igen körültekintően akadályozzák meg. Az imént említett óvintézkedésen kívül van egy olyan rendelkezés, amely szerint a „vámok, az illetékek és a járulékok az Egyesült Államok egész területén EGYSÉGESEK".

Több alkotmánypárti szónok és szerző helyesen jegyezte meg: ha a gyakorlatban kiderülne, hogy az unió belső adókivetési jogköre kedvezőtlen eredményeket hoz, akkor a szövetségi kormány mellőzheti alkalmazását, és inkább a rekvirálás eszközéhez folyamodhat. Mintegy válaszul erre, töb-

ben diadalmaskodva tették fel a kérdést: ugyan miért élnek egyáltalán e kétes értékű jogkörrel, miért nem alkalmazzák mindjárt az utóbb említett módszert? Két alapos viszonválasszal is szolgálhatok. Először is: a szóban forgó jogkör alkalmazása, ha sikeresnek bizonyul, jobb, mert hatékonyabb; s elméletben bebizonyíthatatlan, csak a gyakorlat igazolhatja, hogy a jogkör nem alkalmazható eredményesen. Ami azt illeti, az ellenkezője valószínűbbnek látszik. Másodszor pedig: ha az alkotmány tartalmazza az említett jogkört, akkor ez a körülmény az esetleg szükségessé váló rekvirálás eredményességét is kedvezőn befolyásolhatja. Ha a tagállamok tudják, hogy az unió az ő közreműködésük nélkül is boldogul, ez nagyobb erőfeszítésekre ösztönözheti őket.

Ami az unió, illetve a tagállamok adótörvényeit illeti, mint már láttuk, itt nem lehet szó hatásköri összeütközésről. Jogi értelemben tehát a törvények nem mondanak ellent egymásnak; de még a különböző módszerek politikájában sem lehetetlen elkerülni az efféle ellentmondásokat. Eredményesen úgy lehet küzdeni az ilyesmi ellen, ha kölcsönösen tartózkodnak olyan célok kitűzésétől, amelyek megvalósításához a másik fél már hozzáfogott. Mivel egyik félnek sem áll módjában a másikat *ellenőrizni,* mindegyiknek nyilvánvaló és ésszerű érdeke fűződik a kölcsönös türelemhez. Ahol pedig *közvetlen* a közös érdek, ott bizton számíthatunk az érvényesülésére. Amikor az egyes államok kifizették a külön adósságaikat, és kiadásaik a természetes határokon belül maradnak, akkor szinte megszűnik az ütközés lehetősége. Mérsékelt földadó megfelel majd a tagállamok céljainak, s ez lesz a legegyszerűbb és legalkalmasabb bevételi forrásuk.

A belső adókivetés jogköre kapcsán sokféle rémhír kelt szárnyra: két adótisztviselői garnitúrát szerveznek; megkettőződik az adóteher (kettős adózás); fejadót fognak kivetni, a lehető leggyűlöletesebb és legszigorúbb módon... A lakosság

megfélemlítésére a politikai szemfényvesztés minden leleményét latba vetették.

Ami az első rémhírt illeti: két olyan eset van, amikor szó sem lehet két adótiszti garnitúráról: 1. amikor az adókivetés az unió kizárólagos joga (ez a behozatali vámok esete); 2. amikor az adózás tárgyát nem szabja meg semmiféle állami szabályozás vagy intézkedés (ez különféle tárgyakra lehet érvényes). Más esetekben igen valószínű, hogy az Egyesült Államok vagy teljesen lemond a helyi célokra már lefoglalt adótárgyakról, vagy pedig az egyes államok adótisztjeire bízza a többletadók behajtását, a tagállamok szabályai szerint. Ez felel meg leginkább a bevételi szempontoknak is, mivel így megtakarítják a behajtás költségeit, és az alkalmat is kerülik az állami kormányzatok és a nép ellenérzéseinek felszítására. Mindenképpen elkerülendők az efféle kellemetlenségek, és semmi sem fontosabb, mint bebizonyítani: a tervezet nem jár szükségképpen a beharangozott kedvezőtlen hatásokkal.

Ami az olyan érveket illeti, amelyek egy befolyásolási szisztéma feltételezésén alapulnak, ezekre voltaképpen elég lenne azt felelni, hogy efféle gyanakvásra semmi ok; de adható erre a feltételezésre pontosabb válasz is. Ha a csalárd befolyásolás szelleme fertőzné meg az unió testületeit, akkor az unió céljainak eléréséhez az lenne a legbiztosabb eszköz, ha a lehető legtöbb munkával látják el a tagállamok tisztviselőit és a nagy jövedelemszerzés lehetőségeivel az unióhoz kapcsolják őket. Ez csökkentené az egyes államok befolyását, s a központi kormányzat malmára hajtaná a vizet ahelyett, hogy a szövetségi befolyást terelné ellenkező és kedvezőtlen irányba. De hát minden ilyen feltevés bántó és kirekesztendő azoknak a nagy kérdéseknek a sorából, amelyeket a népnek meg kell oldania. Az ilyen feltételezéseknek csakis az igazság elködösítése a célja.

Kettős adózás? Erre egyszerű a felelet. Az unió szükségletei ilyen vagy olyan módon mindenképpen kielégítendők; vagy a

szövetségi kormányzat fennhatósága alatt elégítik ki őket, vagy a tagállamok közvetítésével. A közösség mindkét esetben ugyanannyi adót fizet. Ha az unió hajtja be az adót, annak az az előnye, hogy a legkényelmesebb bevételi forrás, a kereskedelmi illetékek körültekintő emelése szövetségi szabályozás mellett sokkal nagyobb mértékben lehetséges, mint állami szabályozás útján, és ily módon természetesen kevésbé szükséges a kellemetlenebb módszerekhez folyamodni. További előny – amennyiben csakugyan járna valami nehézséggel a belső adókivetési jogkör gyakorlása –, hogy fokozott gondosságra serkent az eszközök megválasztásában és csoportosításában; és természetes módon érvényesíti azt az irányzatot, amely az országos kormányzat politikájának fix pontjává teszi, hogy a gazdagok – amennyire ez megvalósítható – luxusadót fizessenek a közkincstárba, mégpedig azért, hogy lehetőség szerint szükségtelenné váljanak azok az adók, amelyek elégedetlenséget idézhetnének elő a társadalom szegényebb és legnépesebb osztályaiban. Szerencsés helyzet, amikor a kormányzatnak a hatalom megtartásához fűződő érdeke egybeesik a közterhek méltányos megoszlásával, és óvja a közösség legkevésbé jómódú részét az elnyomástól!

Ami a fejadót illeti, kertelés nélkül kijelentem, hogy nem helyeslem; és jóllehet már korán érvényesült azokban az államokban,[1] amelyek egységesen és a lehető legállhatatosabban ragaszkodtak a jogaikhoz, sajnálnám, ha a nemzeti kormányzat bevezetné ezt az adófajtát. De vajon maga az ilyen adó kivetésének joga azt jelenti-e, hogy valóban bevezetik? Az unió minden tagállamának joga van az ilyen adó kivetéséhez; sok tagállam gyakorlatában mégis ismeretlen ez az adófajta. Vajon zsarnokinak minősíthetők-e a tagállamok kormányzatai, mivel kivethetnek ilyen adót? Ha nem, akkor tisztességes

[1] Új-Anglia államaiban. (Publius)

dolog-e az említett jogkör alapján zsarnokinak mondani a szövetségi kormányzatot, sőt elfogadhatatlannak kikiáltani? Nem kedvelem ugyan ezt az adófajtát, mégis szilárd meggyőződésem, hogy az ilyen adó kivetésének jogköre igenis megilleti a szövetségi kormányzatot. Vannak szükséghelyzetek egy ország életében, amikor olyan megoldások, amelyek normális körülmények között nem javallottak, nélkülözhetetlenek a közjó szempontjából. És mivel az ilyen vészhelyzetek lehetősége mindig fennáll, a kormányzatnak is meg kell adni az esélyt az említett megoldás alkalmazására. Csekély ebben az országban a produktív bevételi források száma, s ez eggyel több ok arra, hogy ne korlátozzuk az országos testületek cselekvési lehetőségeit ebben a tekintetben. Lehetnek az államok életében olyan kritikus és viharos eseménysorozatok, amikor a fejadó felbecsülhetetlen értékű erőforrásnak számíthat. És mivel nem ismerek olyan tényezőt, amely a földgömbnek ezzel a részével kivételt tenne a más földrészeket sújtó katasztrófákat illetően, készséggel elismerem, hogy ellenszenvvel viseltetem minden olyan terv iránt, amely vészhelyzetekben a honvédelem és a biztonság érdekében haszonnal alkalmazható fegyvertől fosztja meg a kormányzatot.

Ezzel végére értem a szövetségi kormányzatra ruházandó azon jogkörök tanulmányozásának, amelyek szorosan összefüggenek az unió nagy és legfőbb céljai megvalósításához szükséges eredményességgel és hatékonysággal. Vannak más jogkörök is, amelyekkel most nem foglalkoztam, de amelyekre – a teljesség kedvéért – vizsgálódásunk következő részében majd sort kerítek. Hiszem, hogy már az eddig elmondottakkal is sikerült meggyőznöm a közösség nyílt eszű és jó ítélőképességű részét, hogy az alkotmánnyal szemben oly nagy dérrel-dúrral felhozott, látszatra nagy horderejű ellenvetések némelyike nemcsak hogy minden alapot nélkülöz, hanem – ha a tervezet kialakításában tényleges szerephez jutott volna – alkalmatlanná tenné azt a közjó és a nemzeti fel-

lendülés nagy céljainak megvalósítására. Hiszem azt is, hogy a rendszer további és kritikusabb tanulmányozása arra fog szolgálni, hogy még nagyobb nyomatékkal ajánlja figyelmébe a tervezetet a jó kormányzás minden őszinte és önzetlen hívének, és nem hagy kétséget bennük afelől, hogy elfogadása helyes és hasznos. Boldognak mondhatjuk magunkat és dicsőségünkre válik, ha lesz bennünk elég bölcsesség és bátorság, hogy ilyen magasztos példával szolgáljunk az emberiségnek!

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 37. SZ.: MADISON

1788. január 11.

New York állam népéhez

Amikor sorra vettük a létező konföderáció hibáit, és rámutattunk, hogy a hibák kijavításához legalább olyan erélyes kormányzás szükséges, mint amilyennel a közösségnek most dolga van, természetesen áttekintettük a kormányzás több igen fontos alapelvét. Mivel azonban ezeknek az értekezéseknek végső célja a szóban forgó alkotmány előnyeinek világos és teljes meghatározása, továbbá az elfogadásával járó előnyök felsorakoztatása, eljárásunk nem lehet teljes a Konvenció munkájának kritikusabb és alaposabb szemrevétele nélkül, s anélkül, hogy minden oldalról meg ne vizsgálnók, minden részét egybe ne vetnők és fel ne mérnők a valószínű hatásait. Ahhoz, hogy ezt a feladatot igazságos és méltányos eredménnyel valósíthassuk meg, engedtessék meg – az őszinteség kedvéért – néhány reflexió. Az emberi viszonylatokkal együtt járó baj, hogy a közéleti intézkedéseket csak ritkán vizsgálják azzal az önmérséklettel, amely nélkülözhetetlen annak igazságos mérlegeléséhez, hogy vajon elősegítik vagy hátráltatják-e a köz javát. Azokban a rendkívüli esetekben, amikor az ilyen

vizsgálódásra a legnagyobb szükség van, a mértékletesség szelleme nemigen érvényesül, sőt inkább háttérbe szorul. Azok, akiket a tapasztalatok erre a következtetésre vezettek, nem találják meglepőnek, hogy a Konvenciónak az a lépése, amely oly sok jelentős változtatást és újítást javasol, s amely oly sok szenvedély és érdek rugóit érinti, olyan indulatokat szít mindkét oldalon, amelyek nem előnyösek a tervezet érdemeinek méltányos megvitatása és pontos megítélése szempontjából. Némelyek – és ez jól kiolvasható a publikációkból – nemcsak a megbírálás feltett szándékával tanulmányozták a javasolt alkotmányt, hanem azt is előre elhatározták, hogy elítélik; mások írásainak nyelvezete pedig ellenkező előjellel árulkodik olyan elfogultságokról, amelyek eleve jelentéktelenné fokozzák le a kérdésről kifejtett véleményüket. Ha most a nézeteik súlyának szempontjából egy szintre helyezem is ezeket a különböző embereket, ezzel nem azt akarom mondani, hogy a szándékaik tisztaságát illetően nincs közöttük lényeges különbség. Az utóbbi típus javára ide kívánkozik a megjegyzés, hogy mivel helyzetünk – mint általánosan elismerik – rendkívül kritikus és jobbra fordulása feltétlenül tetteket követel, a véghezvitt tettek eltökélt pártfogóinak elfogultsága éppúgy eredhet abból, hogy átérzik a helyzet súlyosságát, mint valamilyen alantas számításból. Az eleve kritikus ellenfelet azonban nem vezérelhették bocsánatos indítékok. Az előbbi szándékai lehetnek becsületesek, de lehetnek bűnösek is. Az utóbbi céljai nem lehetnek becsületesek, tehát mindenképpen bűnösek. De az az igazság, hogy ezek az értekezések sem az egyik, sem a másik kategóriába tartozókhoz nem szólnak. Csakis azokhoz szólnak, akik őszintén buzgólkodnak hazájuk boldogulásáért, s képesek helyesen megítélni az eszközöket, melyek azt előmozdítják.

Az ilyen emberek a Konvenció előterjesztette tervezetet nem azzal a céllal tanulmányozzák, hogy hibákat találjanak benne, vagy felnagyítsák a benne található hibákat, hanem

abból a korrekt meggondolásból indulnak ki, hogy hibátlan tervezet nem is volt elvárható. S nemcsak azokat a tévedéseket veszik számításba, amelyek a Konvenciónak mint esendő emberek együttesének tulajdoníthatók, hanem azt is észben tartják, hogy ők maguk is csak emberek, és így nem gondolják, hogy csalhatatlanul képesek megítélni mások gyarló nézeteit.

Ugyanilyen készségesen fel fogják ismerni, hogy az őszinteségen kívül szükség van nem kevés megértésre is ama nehézségek iránt, amelyek a Konvencióra háruló feladat természetéből adódtak.

Szembetűnő ennek a vállalkozásnak az újszerűsége. Ezekben az értekezésekben kimutattuk, hogy a létező konföderáció téves alapelvekre épül – következésképpen meg kell változtatni az alapokat is, a felépítményt is. Kimutattuk, hogy az előzményeknek és példáknak tekinthető más konföderációkat szintén korrumpálták ezek a téves alapelvek, így hát jelzőtüzekként csak az elkerülendő irányra figyelmeztetnek, de a követendő utat nem jelölik ki. A Konvenció ebben a helyzetben nem akarhatott többet, mint elkerülni a más országokban és a mi országunkban is elkövetett tévedéseket, továbbá módot találni a saját tévedéseinek korrigálhatóságára a jövő tapasztalatai alapján.

A Konvenció előtt halmozódó nehézségek között igen nagy jelentőségű volt az a kérdés, hogy miként hangolható össze a kormányzattól megkövetelt stabilitás és erély a szabadság és a köztársasági kormányforma feltétlen szem előtt tartásával. Ha a Konvenció lényegében nem oldotta volna meg feladatának ezt a részét, akkor igen tökéletlenül tett volna eleget megbízatásának és a közvélemény várakozásának. Hogy nem volt könnyű dolga, azt senki sem tagadja, hacsak nem akarja elárulni teljes tudatlanságát ebben a tárgykörben. Az erélyesség nélkülözhetetlen a külső és belső veszélyek elleni biztonságos védelemhez, továbbá a törvények zökkenőmentes és eredményes

végrehajtásához, ami a jó kormányzat meghatározó sajátossága. A kormányzat stabilitása nélkülözhetetlen a nemzeti karakter és a vele járó előnyök szempontjából, valamint az emberek lelki nyugalmához és bizalmához, vagyis a polgári társadalom egyik legfőbb áldásához. Egy kiszámíthatatlan, ingadozó törvényhozó testület nemcsak önmagában rossz dolog, hanem ráadásul gyűlöletes a nép szemében; és bízvást állítható, hogy országunk felvilágosult népe, amelynek – vagy legalábbis nagy részének – érdeke fűződik a jó kormányzás eredményeihez, csak akkor lesz nyugodt, ha megszűnik a tagállamok kormányzatait jellemző zűrzavar és bizonytalanság. Ha összevetjük ezeket az értékes alkotóelemeket a szabadság létfontosságú alapelveivel, nyomban ráeszmélünk, hogy milyen nehéz a két tényező helyes arányú vegyítése. A republikánus szabadság szelleme nemcsak azt követeli meg, hogy minden hatalom forrása a nép legyen, hanem azt is, hogy azok, akikre a hatalmat bízták, a néptől függjenek, vagyis hogy megbízatásuk viszonylag rövid ideig tartson, s hogy még e rövid idő alatt se csupán egy-két ember legyen a hatalom letéteményese. A stabilitás ezzel szemben azt igényli, hogy a hatalom hosszabb ideig legyen ugyanazokban a kezekben. A kormányzásban részt vevő emberek gyakori cseréje maga után vonja a rendelkezések gyakori változtatását; ugyanakkor a kormányzati határozottság nemcsak azt igényli, hogy a hatalmon lévők bizonyos ideig posztjukon maradjanak, de azt is, hogy a végrehajtás egy kézben összpontosuljon. Hogy a Konvenció munkája mennyire volt sikeres ebben a vonatkozásban, az csak alapos vizsgálódás nyomán derülhet ki. Az azonban első pillantásra is jól látszik, hogy nehéz munka volt.

Nem lehetett könnyebb feladat helyesen meghúzni a választóvonalat az országos kormányzat és a tagállamok kormányzatainak jogkörei között. Mindenki annyira érzékelheti ezt a nehézséget, amekkora a gyakorlata különféle szerteágazó és bonyolult tárgykörök tanulmányozásában és elkülönítésében.

Még a legélesebb ítéletű metafizikus bölcselőknek sem sikerült eddig kellő pontossággal különválasztaniuk és meghatározniuk a szellemi képességeket. Érzék, felfogóképesség, ítélőképesség, kívánság, akarat, memória, képzelőerő – mindezeket csupán olyan finom árnyalatok és apró fokozatok választják el egymástól, hogy a határvonalakat még a legalaposabb nyomozással sem sikerült megtalálni, úgyhogy kimeríthetetlen forrásai bonyolult kutatásoknak és vitáknak. A természet nagy birodalmai és különféle tartományai, valamint kisebb részterületei közötti határvonalak kérdése is jól szemlélteti az előbb említett igazságot. A legtapasztaltabb és legszorgalmasabb természettudósoknak sem sikerült még pontosan meghúzniuk a vonalat, amely a növényi életet a szervetlen anyagok szomszédos régiójától elválasztja, vagy amely az előbbi végét és az állatvilág kezdetét jelzi. Még sűrűbb a homály abban a tekintetben, hogy milyen alapelvek szerint csoportosítsák és sorolják be a természet e kiterjedt szektorainak tárgyait. Ha a természetnek azokról a jelenségeiről, amelyek teljes pontossággal ábrázolhatók, és ha mégis másképpen látjuk őket, akkor ez csak a szemünk tökéletlenségének tulajdonítható – tehát ha e jelenségekről az emberi intézmények felé fordítjuk tekintetünket, amelyek esetében a homály eredete nemcsak az intézményeket szemlélő érzékszervben keresendő, hanem magukban a tárgyakban is, akkor rá kell ébrednünk, hogy az emberi bölcsességhez fűzött reményeinket és várakozásainkat az eddiginél is jobban kell mérsékelnünk. A tapasztalat megtanított rá, hogy eddig a kormányzás tudományának semmilyen gyakorlati alkalmazása nem volt képes kellő biztonsággal megkülönböztetni és meghatározni a kormányzás három nagy tartományát, úgymint a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ágat, de még a törvényhozás különböző ágainak előjogait és jogköreit sem. A gyakorlatban nap nap után vetődnek föl olyan kérdések, amelyek bizonyítják, hogy milyen homály uralkodik még ezeken a területeken;

olyan kérdések, amelyek még a politikai tudományok legkiválóbb művelőinek is nagy fejtörést okoznak. Egymást követő korszakok tapasztalatai, de még a legtájékozottabb törvényhozók és jogászok folyamatos és együttes erőfeszítései sem jártak sikerrel a különféle törvénykönyvek és törvényszékek tárgyköreinek és határvonalainak a definiálásában. A common law,[1] a tételes jog, a tengerészeti jog, az egyházjog, a társasági jog és egyéb jogok és szokások pontos területe világos és végleges meghatározásra vár még Nagy-Britanniában is, ahol pedig sokkal szorgosabban törekedtek pontosságra ezekben a tárgykörökben, mint a világ bármely más részén. Az ország megannyi – országos és helyi – törvényszékének, méltányossági (equity),[2] haditengerészeti stb. bíróságának hatásköre ott is gyakori és érdekfeszítő vitatárgy, ami kellőképpen bizonyítja a körvonalak elmosódottságát. Minden új törvényt, jóllehet igen nagy szaktudással fogalmazták őket, és sokoldalú, érett megfontolás és tanácskozás után döntöttek róluk, többé-kevésbé homályosnak és félreérthetőnek minősítenek mindaddig, amíg jelentésüket újabb sorozatos viták és ítéletek nem tisztázták. Nemcsak az egyes tárgykörök bonyolultsága és az emberi képességek tökéletlensége idézi elő a homályt – növeli a zűrzavart a közeg, amely az emberi nézeteket közvetíti. A szavak a gondolatok kifejezésére valók. A körültekintés ezért nemcsak azt követeli, hogy a gondolatokat világosan fogalmazzák meg, hanem azt is, hogy kizárólagosan odaillő szavakkal. De nincs olyan bőséges szókincsű nyelv, amely minden bonyolult gondolatra megfelelő szavakat és mondatokat találna, és nincs olyan pontos nyelv, amelyben ne volnának

[1] Speciális angolszász szokásjogrendszer; kialakulásában a tételes joggal (statutory law) szemben a bírói joggyakorlat, a precedensek játszanak döntő szerepet. *(A szerkesztő)*

[2] A common law mellett és kiegészítéseként kialakult angolszász jogrendszer, olyan esetekre, amelyekben pusztán a jogszabályok alapján nem hozható igazságos döntés. *(A szerkesztő)*

olyan egyforma hangzású szavak, amelyek teljességgel eltérő gondolatokat fejeznek ki. Bármilyen pontosan különítenek is el egy-egy tárgyat önmagában, bármilyen pontosan gondolják is végig ezt az elkülönítést, a meghatározását mégis pontatlanná tehetik a pontatlan kifejezések, amelyekkel megfogalmazzák. Ez az elkerülhetetlen pontatlanság kisebb vagy nagyobb mértékű, a meghatározott tárgyak bonyolultságától vagy újszerűségétől függően. Amikor maga a Mindenható ereszkedik le, hogy a maguk nyelvén szóljon az emberekhez, szavainak értelmét, bármily világos is, homályossá és kétségessé teszi a felhős közeg, amelyen a szavak áthatolnak. A homályos és pontatlan definíciók három forrása tehát a következő: a tárgy elmosódott körvonalai; a felfogó érzékszerv tökéletlensége; a gondolatot közvetítő eszköz elégtelen volta. E tényezők bármelyike szükségszerűen némi zavart okoz. Márpedig a Konvenció nyilván mindháromnak a hatását elszenvedte, amikor megpróbálta meghúzni a határvonalat a föderáció és a tagállamok jogkörei között.

A már említett nehézségekhez hozzáadódhatnak a kisebb és nagyobb tagállamok egymással ütköző igényei. Aligha tévedünk, ha feltételezzük, hogy a nagyobbak a maguk kiemelkedő gazdagságának és jelentőségének teljes arányában akarnak részt venni a kormányzásban, a kisebbek pedig nem kevésbé makacsul ragaszkodnak eddig élvezett egyenjogúságukhoz. Azt is joggal feltételezhetjük, hogy egyik fél sem fog teljességgel engedni a másiknak, s így a küzdelem csakis kompromisszummal végződhetik. Igen valószínű továbbá, hogy a képviseleti arány megállapítása után maga a kompromisszum újabb küzdelmet idéz elő ugyanazok között a résztvevők között, ez pedig úgy alakítja a kormányzat szerkezetét és jogköreinek megoszlását, hogy fokozódik azoknak a kormányzati ágaknak a jelentősége, amelyekben az egyes résztvevők a legnagyobb befolyást vívták ki maguknak. Vannak az alkotmánynak e feltevések mindegyikét alátámasztó vonásai; s ha bármelyik feltevés megalapozottnak bizonyul, az arra

vall, hogy a Konvenció kénytelen volt feláldozni az elméleti helyességet egyéb meggondolások javára.

De nem csak a nagyobb és a kisebb államok sorakozhattak fel kényszerűen egymás ellen a különféle vitás kérdésekben. Más, helyi és politikai eltérések nyomán összeállt együttesek bizonyára további nehézségeket idéztek elő. Minden állam kerületekre (discricts) oszlik, polgárai pedig különféle osztályok tagjai; így aztán egymással versengő érdekek és helyi viszálykodások ütik fel a fejüket; ennek megfelelően az Egyesült Államok egyes részeit is megkülönböztetik egymástól különféle körülmények, amelyek magasabb szinten és szélesebb skálán termelik az efféle konfliktusokat. És jóllehet az érdekeknek ez a különbözősége – egyik korábbi értekezésünkben részletesen ismertetett okokból – üdvös hatással lehet a megalakított kormányzat működésére, senkinek sem szabad megfeledkeznie az ellenkező irányú befolyásról, amely a kormányzat kialakítása közben feltétlenül jelentkezett.

Csoda lenne-e, ha mindezeknek a nehézségeknek a hatására a Konvenciónak el kellett volna térnie attól a mesterséges szerkezettől és szabályos szimmetriától, amellyel a téma elvont felfogásából kiinduló találékony teoretikus esetleg felruházná a maga világtól elzárt szobájában vagy csupán a képzeletvilágában megtervezett alkotmányt? Csodának az a csoda, hogy annyi sok nehézséget sikerült leküzdeni, mégpedig olyan egyöntet„séggel, amely majdnem olyan példa nélküli, mint amilyen váratlan. Elfogulatlan embernek lehetetlen csodálkozás nélkül szemlélni ezeket a körülményeket. Lehetetlen, hogy a jámbor gondolkodásúak észre ne vegyék ebben annak a mindenható kéznek az ujját, amelynek gondoskodását oly gyakorta és oly feltűnő módon érezhettük a forradalom kritikus szakaszaiban, nagy megkönnyebbülésünkre. Egyik korábbi értekezésünkben alkalmunk volt áttekinteni az ismételt próbálkozásokat, amelyeket az Egyesült Hollandiában tettek – sikertelenül – az ottani alkotmány vészes és szinte hírhedt hibáinak kijavítására. Az emberek eltérő véleményeinek összehango-

lása, a kölcsönös bizalmatlanság enyhítése és az érdekek összeegyeztetése céljából összehívott majdnem minden nagy tanácskozás és értekezlet története a pártütés, a veszekedés és a csalódások története, és legsötétebb és legszégyenletesebb képét mutatja az emberi jellem fogyatékosságainak, gyengeségeinek és elfajulásainak. Ha néhány ritka alkalommal a dolgok derűsebb oldala észlelhető, ezek csupán az általános igazságra emlékeztető kivételek, és ragyogásuk kontrasztja még sötétebbnek tünteti fel az ellentétes látvány komorságát. Ha átgondoljuk e kivételek eredetének okait és a szóban forgó példára alkalmazzuk őket, két fontos következtetésre jutunk. Az első: a Konvenció, igen nagy szerencséjére, úgy tetszik, mentes volt a pártos ellenségeskedések mételyező hatásaitól; márpedig az ilyen viszályok a tanácskozó testületeket leginkább sújtó nyavalyák, amelyek igen alkalmasak a tanácskozási folyamat megfertőzésére és tönkretételére. A második konklúzió: a Konvenciót alkotó küldöttségeket vagy teljesen kielégítette a végeredmény, vagy pedig abban a mély meggyőződésben járultak hozzá, hogy magánvéleményüket és részérdekeiket fel kell áldozniuk a közjó oltárán, és attól féltek, hogy minden késedelem és újabb kísérletezés ezt az elszántságot gyengíti.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 38. SZ.: MADISON

1788. január 12.

New York állam népéhez

Nem kevéssé figyelemre méltó, hogy az ókori történelem minden olyan ismert esetében, amikor a kormányzat tanácskozás és közmegegyezés nyomán jött létre, megalakításának feladata nem valamilyen gyülekezetre hárult, hanem néhány kiemelkedően bölcs és közismerten becsületes egyén műve volt. Mint tudjuk, Kréta kormányzatának eredeti megalakítója Minósz volt, Lokriában pedig Zaleukosz végezte el ezt a mun-

kát. Athén kormányzatát Thészeusz hozta létre, majd Drakón és Szolón tökéletesítette. Spárta törvényeit Lükurgosz alkotta meg. Róma első kormányzatának alapjait Romulus rakta le, s két választott utódja, Numa Pompilius és Tullus Hostilius fejezte be a művet. A királyság megszüntetésekor Brutus hozta létre a konzuli kormányzás intézményét, ő lépett színre ezzel a reformtervvel, amelyről azt állította, hogy Servius Tullius készítette és amelyet – felszólalása nyomán – a szenátus és a nép jóváhagyott és törvénybe iktatott. Ez az észrevétel a konföderációs kormányzatra is vonatkoztatható. Amphiktüón, úgy tudjuk, a róla elnevezett alkotmány szülőatyja volt. Az akhaiai szövetség első alapítója Akhaiosz volt, a második Aratosz. Pontosan nem állapítható meg minden esetben, hogy mennyi része volt e tekintélyes törvényalkotóknak az említett intézmények létrehozásában, vagy hogy milyen mértékű legitim hatalommal ruházta fel őket a nép. Némelyik esetben azonban teljességgel szabályos volt az eljárás. Drakónnak Athén népe minden jel szerint teljhatalmat adott a kormányzat és a törvények megreformálására. Plutarkhosz szerint Szolónt polgártársai egyhangú szavazata úgyszólván kényszerítette, hogy elvállalja a teljhatalmat az alkotmány újjáalakítására. Lükurgosz esetében az eljárás nem volt ennyire szabályszerű, de amikor a rendezett reform hívei kerekedtek felül, ők a polgárok tanácskozó testületének beavatkozása helyett ennek a hírneves bölcsnek és hazafinak a magányos erőfeszítéseitől várták a tervek valóra váltását. Hogyan történhetett, hogy a szabadságát oly féltékenyen őrző görög nép annyira elhanyagolta az elővigyázatosság szabályait, hogy egyetlenegy emberre bízta a maga sorsát? Hogyan eshetett meg, hogy az athéniak, akik csak olyan hadsereget tűrtek meg, amelyet legalább tíz tábornok* parancsnokolt, és akik veszélyeztetve látták szabadságukat, ha egy-egy polgártársuk feltűnő érdemeket szerzett, egy másik érdemdús polgártársat sorsuk és jövőjük alkalmasabb formálójának tekintették, mint a polgárok egy

válogatott testületét, amelynek tanácskozásaitól mégiscsak nagyobb bölcsesség és nagyobb biztonság lett volna várható? Nem lehet kielégítő választ adni e kérdésekre, ha nem vetünk számot azzal, hogy az athéniak jobban féltek a vezetők közötti széthúzástól és pártoskodástól, mint attól, hogy a vezetésre kiszemelt egyetlenegy személy esetleg áruló lesz vagy képtelen feladatának elvégzésére. A történelem tájékoztat bennünket a nehézségekről, amelyekkel e hírneves reformereknek meg kellett küzdeniük, s azokról a megoldásokról, amelyekhez kénytelenek voltak folyamodni, ha meg akarták valósítani a reformjaikat. Szolón, aki a jelek szerint inkább megalkuvó politikát folytatott, beismerte, hogy honfitársainak nem olyan kormányzatot adott, amelytől a legtöbb jót remélhették, hanem olyant, amelyet előítéleteik a leginkább megtűrtek. Lükurgosz pedig, aki hívebben ragaszkodott a céljaihoz, kénytelen volt a babona hatalmát némi erőszakkal vegyíteni; végső sikerét lemondással érte el: előbb a hazájának mondott önként búcsút, azután életének. Ezek a leckék egyrészt arra tanítanak bennünket, hogy csodáljuk Amerikát, amiért tökéletesítette a kormányzati szerkezet kialakításának egykori módozatait, másrészt viszont arra figyelmeztetnek, hogy mennyi nehézséggel és veszéllyel jár az ilyen kísérlet, és hogy mennyire nem okos dolog e nehézségeket és veszélyeket szükségtelenül megsokszorozni.

Vajon nem ésszerű-e a feltevés, hogy a Konvenció tervezetében található hibák és tévedések inkább tapasztalathiányból fakadnak (hiszen bonyolult, nehéz témáról van szó), mintsem a vizsgálódás pontatlanságából vagy kevéssé alapos voltából? És hogy a hibák csak akkor lesznek felismerhetők, ha a tapasztalat nyomán kibukkannak? E feltevés helyességét nem csupán egy sor általános meggondolás igazolja, hanem a Konföderációs Cikkelyek példája is. Amikor e cikkelyeket ratifikálásra terjesztették elő, akkor az egyes államok által tett ellenvetések és javasolt módosítások egyike sem vette célba azt a nagy és gyökeres hibát, amelyet azután a tapasztalat

nyomán fedeztek fel. És ha számításba vesszük az észrevételeket, amelyeket New Jersey államban fogalmaztak meg – nem annyira előrelátásból, mint inkább az állam különleges helyzetéből kifolyólag –, joggal tehető fel a kérdés, hogy vajon egyetlen javaslat elég nagy súllyal esik-e a latba ahhoz, hogy igazolja a rendszer revízióját. Jó okkal feltételezhetjük azonban, hogy bármily lényegtelenek voltak is ezek az észrevételek, néhány államban igen veszedelmes hajthatatlansággal tették volna magukévá őket némelyek, ha a túlbuzgóságot és a vélt érdekeket nem szorítja háttérbe a mégiscsak hatalmasabb önfenntartási ösztön. Mint emlékszünk, az egyik állam évekig elutasította az együttműködést,* jóllehet az ellenség az egész idő alatt ott volt a kapunk előtt, sőt inkább az ország legbelsejében. A végén csak azért hajlott a jó szóra a szóban forgó állam, mert attól tartott, hogy a közös szerencsétlenség meghosszabbításával és a harc kimenetelének veszélyeztetésével lesz vádolható. E fontos tényekből minden elfogulatlan olvasó levonhatja a maga következtetéseit.

A beteg, aki érzi, hogy állapota napról napra súlyosbodik, és hogy a hathatós gyógymód hiánya végveszélybe sodorhatja, helyzetének és a különféle orvosok képességeinek megfontolt mérlegelése nyomán azoknak a doktoroknak a közreműködését veszi igénybe, akik szerinte a legalkalmasabbak a gyógyításra és a legméltóbbak a bizalmára. Az orvosok munkához látnak: alaposan megvizsgálják az esetet, majd konzíliumra kerül sor. A doktorok megegyeznek abban, hogy a tünetek kritikusak ugyan, de megfelelő és idejében alkalmazott gyógymód esetén a helyzet korántsem reménytelen, sőt jó esély van a gyógyulásra. Abban is megegyeznek, hogy milyen orvosságtól várható ez a kedvező eredmény. De alighogy kitudódik, milyen gyógymódot kívánnak alkalmazni, több kívülálló beavatkozik, és bár nem tagadják, hogy a betegség valódi és veszélyes, azt bizonygatják a betegnek, hogy a javasolt orvosság méreg, s alkalmazásának következménye a biztos halál. Vajon nem követeli-e joggal a beteg, mielőtt ez utób-

bi tanácsot követné, hogy a tanácsadók legalább állapodjanak meg egymás között egy másik orvosságban? És ha úgy találja, hogy nézeteik épp annyira eltérnek egymástól, mint az eredeti tanácsadók nézeteitől, vajon nem akkor cselekszik-e helyesen, ha az eredeti tanácsokat fogadja meg, s nem azokéit, akik sem cáfolni nem tudják, hogy orvosságra sürgős szükség van, sem megegyezni benne, hogy melyiket javasolják?

Amerika ilyen beteg, és jelenleg ilyen helyzetben van. Tudatában van betegségének. Rendszeres és egybehangzó tanácsokat kapott az általa tudatosan kiválasztott emberektől. Más emberek viszont azt mondják, ne kövesse ezeket a tanácsokat, mert megfogadásuk végzetes következményekkel jár. Tagadják a vészmadarak, hogy a veszedelem valódi? Nem. Tagadják a gyors és hatásos gyógymód szükségességét? Nem. Megegyeznek-e egymással – akár csak ketten is – a javasolt gyógymód elleni érvekben vagy abban, hogy helyette melyik lenne jó? Hadd beszéljenek erről ők maguk! Az egyik azt mondja, hogy a javasolt alkotmány elutasítandó, mivel nem az államok konföderációja, hanem pusztán az egyéneket kormányzó regula. A másik azt mondja, hogy éppen ilyen kormányzatnak kell lennie, csak nem az indítványozott mértékben. A harmadik nem ellenzi sem az ilyen kormányzást, sem annak mértékét, de hiányolja az alkotmányból a jogok jegyzékét (Bill of Rights). A negyedik szerint ilyen jegyzékre feltétlenül szükség van, de ne az egyének jogaival foglalkozzék, hanem azt nyilatkoztassa ki, hogy milyen jogaik vannak az államoknak mint politikai testületeknek. Az ötödik szerint bármiféle jogok jegyzéke fölösleges és helytelen, és a tervezet kifogástalan, kivéve a választások időpontjainak és helyszíneinek sorsdöntő szabályozási jogát. Az alkotmány nagyállambeli ellenzője hangosan tiltakozik a szenátusbeli – szerinte ésszerűtlen – egyenlő képviselet ellen. Az alkotmány kisállambeli ellenzője viszont ugyanolyan harsányan tiltakozik a képviselőházbeli – szerinte veszedelmes – egyenlőtlenség

ellen. Ezekből a körökből azzal riogatnak bennünket, hogy az új kormányzat igazgatásával megbízott személyek döbbenetesen sokan vannak és sokba kerülnek. Más körökben – de gyakran ugyanazokban! – azt kiabálják, hogy a kongresszus árnyéka csupán az igazi képviseletnek, s a kormányzat sokkal kevésbé volna kifogásolható, ha a létszám és a kiadások megkettőződnének. A nem importáló vagy nem exportáló államban lakó hazafi cáfolhatatlan ellenvetéseket hoz fel a közvetlen adó kivetésének jogkörével szemben. A nagy export-import forgalmú államban honos – szintén hazafias – ellenfele azért elégedetlen, mert a teljes adóteher a fogyasztást sújtja. Az egyik politikus közvetlen és ellenállhatatlan monarchista tendenciát lát az alkotmányban. Egy másik biztos benne, hogy az arisztokrácia uralma lesz a végkifejlet. Egy harmadik politikus nem tudja teljes biztonsággal megmondani, monarchia vagy arisztokrata uralom lesz-e a dolog vége, de hogy egyik a kettő közül, az szerinte bizonyos. Akad egy negyedik is, aki nem kisebb önbizalommal jelenti ki, hogy az alkotmányban semmi biztosíték sincs e veszélyek ellen, s hogy az egyik oldal súlya nem elégséges az egyensúlyban tartáshoz a másik oldal ellenkező tendenciáival szemben. Az alkotmány ellenzőinek egy másik része azt bizonygatja, hogy a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ágak annyira összekeveredtek, hogy ellentmondanak a szabályszerű kormányzás minden követelményének és a szabadság érdekében hozott minden intézkedésnek. Jóllehet ez az ellenvetés homályos és általánosító frázisokban fejeződik ki, mégis jó néhányan helyeslik. Ha az ellenzők egyenként hozakodnak elő érveikkel, bizony kettő sem igen akad közöttük, aki azonos véleményt vallana a témáról. Némelyek szerint az államgépezet rákfenéje az, hogy a szenátus az elnökkel együtt felelős a hivatali kinevezésekért ahelyett, hogy csakis a végrehajtó hatalomra bíznák ezt a hatáskört. Mások szerint ártalmas dolog kirekeszteni ebből a képviselőházat, amelynek már a létszáma

is biztosíték a korrupció és a részrehajlás ellen a hatalom gyakorlásában. Ismét mások azt mondják: akik az elnöknek engedélyezik, hogy részt vegyen a hatalom gyakorlásában, megbocsáthatatlan bűnt követnek el a köztársasági éberség szabálya ellen, mivel ez a jogkör veszedelmes eszköz a végrehajtó hatalom legfőbb tisztviselőjének a kezében. Vannak, akik megengedhetetlennek tartják a szenátus közjogi bíráskodását, mivel a szenátus hol törvényhozó, hol végrehajtó hatalmi ágként működik, pedig hát az efféle vádemelés nyilvánvalóan a bírói hatalom feladata. Az alkotmánytervezet ellenzőivel teljesen egyetértünk ebben a tekintetben, válaszolják erre többen, de sose fogunk egyetérteni azzal a nézettel, amely szerint a vádemelésnek a bírói hatalom jogkörébe utalása korrigálná a hibát; nekünk főleg azért nem tetszik a tervezet, mert tovább bővíti a bírói hatalmi ág már amúgy is meglehetősen tág jogkörét. Még az államtanács leglelkesebb hívei között is kibékíthetetlen ellentétek vannak a tanács összetétele tekintetében. Az egyik úriember szerint a tanács kicsiny létszámú testület legyen, amelynek tagjait a törvényhozó hatalom legnagyobb létszámú testülete nevezze ki. Egy másik úriember szerint nagyobb létszámú államtanácsra lenne szükség, és alapfeltételnek tekinti, hogy kinevezése magának az elnöknek a hatáskörébe tartozzék.

Mivel itt következő feltevéseink nem sérthetik azokat, akik a szövetségi alkotmány tervezete ellen ragadnak tollat, tegyük fel, hogy ezek az urak nemcsak a legbuzgóbbak, hanem ugyanakkor a legbölcsebbek is azok közül, akik azt gondolják: a Konvenció nem állt feladata magaslatán, és jobb, okosabb alkotmánytervezetre van szükség. Tegyük fel továbbá, hogy az ország kedvező véleményt formál fent említett erényeikről és az övékéhez hasonló kedvezőtlen véleményt a Konvencióról, s ennek megfelelően egy második Konvenciót alakít ezekből az urakból, teljhatalommal ruházza fel őket azzal a kifejezett céllal, hogy vizsgálják felül és formálják újjá az első

Konvenció művét. Ha komolyan véghezvisszük a kísérletet (bár csak nagy erőfeszítéssel vehető komolyan akár csak regényformában is), döntse el az olvasó az imént felsorakoztatott vélemények alapján, hogy az elődökkel szemben elfoglalt ellenséges álláspontjuk ellenére vajon az említett urak egyetlen más dologban is annyira eltávolodnának-e az elődöktől, mint a tanácskozásaik során megnyilvánuló széthúzás és forrongás tekintetében; és döntse el az olvasó, hogy vajon a most közrebocsátott alkotmánynak nem lenne-e éppen olyan esélye a halhatatlanságra, mint annak, amelyet Lükurgosz adott Spártának, megváltoztatását a száműzetésből való visszatéréséhez és halálához kötve; úgy értem, ha ezt az alkotmányt most rögtön megszavaznák, és addig maradna érvényben, amíg nem egy JOBBAT: egy MÁSIKAT szavazna meg a törvényalkotóknak ez az új gyülekezete.

Csodálkozni és sajnálkozni egyaránt lehet rajta, hogy azok, akik annyi ellenvetéssel élnek az új alkotmánnyal szemben, sosem idézik emlékezetükbe annak az alkotmánynak a fogyatékosságait, amelynek az új a helyébe lépne. Nem szükséges, hogy a régi tökéletes legyen, elég, hogy az új tökéletlenebb. Senki se fogja megtagadni, hogy rezet adjon ezüstért vagy aranyért, pusztán mert az utóbbiakban van némi ötvözet. Senki sem fog tiltakozni, amiért el kell hagynia egy romos, düledező házat egy szilárdan álló, kényelmes épület kedvéért, még akkor sem, ha az utóbbinak nincs verandája, ha egy-két szobája túl nagy vagy túl kicsi, ha a mennyezete magasabb vagy alacsonyabb, mint ahogy az új lakó elképzelte. De ha mellőzzük is az effajta párhuzamokat: nem nyilvánvaló-e, hogy az új rendszerrel szemben felhozott fő ellenvetések legtöbbje tízszer annyira érvényes a létező konföderációval szemben? Vajon veszedelmes-e a pénzalapok megteremtésének korlátlan hatalma egy szövetségi kormányzat kezében? A jelenlegi kongresszus annyi pénzt rekvirálhat, amennyit akar, s a tagállamok – az alkotmány alapján – kötelesek átadni az

igényelt összeget; kibocsáthatnak pénzt, ha megfizetik a papír árát; kölcsönt vehetnek föl akár itthon, akár külföldön, ha akad, aki hajlandó kölcsönadni nekik. Veszedelmes-e a haderőállítás korlátlan hatalma? A konföderáció is felhatalmazza erre a kongresszust, és a kongresszus már élni is kezdett a lehetőséggel. Tisztességtelen és kockázatos-e a különféle kormányzati jogköröket ugyanannak a testületnek a kezébe adni? A kongresszus, egyedüli testületként, minden szövetségi hatalom letéteményese. Különlegesen veszélyes dolog-e a kincstár kulcsát és a hadsereg parancsnoklását ugyanazon kézbe adni? A konföderáció mindkettőt a kongresszus kezébe adja. Nélkülözhetetlen tartozéka-e a szabadságnak a jogok jegyzéke? A Konföderációs Cikkelyekben nem szerepel. Indokolt ellenvetés-e az új alkotmánnyal szemben, hogy a szenátust – a végrehajtó hatalom közreműködésével – felhatalmazza országos érvényű, törvényerejű szerződések megkötésére? A jelenlegi kongresszus minden ilyen ellenőrzés nélkül köthet szerződéseket, amelyeket országosan törvényerejűnek nyilváníthat és amelyeket a tagállamok legtöbbje országosan törvényerejűnek ismer el. Az új alkotmány húsz évre engedélyezi a rabszolga-behozatalt? A régi örökre engedélyezte.

Mondhatják, hogy bármily veszedelmes is elméletben ez a hatás-körkeveredés, ártalmatlanná teszi az a körülmény, hogy a kongresszus a gyakorlati végrehajtás eszközei tekintetében a tagállamoktól függ. Hogy bármily nagy is a jogkörök tömege, valójában élettelen massza. Erre azt válaszolom, hogy először is: a konföderáció azzal a még a fentinél is nagyobb őrültséggel vádolható, hogy míg feltétlenül szükségesnek nyilvánítja, hogy a szövetségi kormányzat fel legyen ruházva bizonyos jogkörökkel, egyszersmind az abszolút jelentéktelenségig fokozza le ezeket a jogköröket. Másodszor pedig: ha az uniót fenn akarjuk tartani és nem foglalja el jobb kormányzat a régi helyét, akkor a tényleges jogköröket vagy át kell ruházni a meglévő kongresszusra, vagy a kongresszusnak kell

magához ragadnia őket, s mindkét esetben érvényes az imént megállapított ellentmondás. De ez még nem minden. Az élettelen masszából máris kinőtt az a kórosan nagyra duzzadt hatalom, amely mindinkább felismeri az unió legfelsőbb kormányzatának fogyatékos szerkezetéből adódható veszélyeket. Ma már nem puszta spekuláció és nem csupán reménység, hogy a nyugati területek az Egyesült Államok valóságos kincsesbányái, s jóllehet nem olyan jellegűek, hogy azonnal vagy rövid időn belül ki tudnák rántani az Egyesült Államok szekerét a kátyúból és rendszeresen tudnák támogatni a költségvetést, mégis e területek megfelelő kiaknázásával fokozatosan csökkenthető a költségvetési hiány és bizonyos időre bőségesen feltölthető a szövetségi kincstár. Ennek az anyagi alapnak máris jelentős részét átadták a tagállamok, és joggal elvárható, hogy a többi tagállam sem fogja megtagadni a közösségtől a méltányosság és nagyvonalúság ilyen konkrét bizonyítékát. Számíthatunk tehát arra, hogy az Egyesült Államok jelenleg lakott területével egyenlő nagyságú, gazdag és termékeny országrész fog nemsokára a nemzeti vagyonhoz tartozni. A kongresszus magához ragadta ennek az állománynak az igazgatását. Termővé tétele már meg is kezdődött. A kongresszus azonban többre is vállalkozik: új államok megalakításába kezdett; ideiglenes kormányokat állít, kinevezi tisztviselőiket, és előírja a feltételeket, amelyek teljesítése esetén új államok csatlakozhatnak a konföderációhoz. Mindez végbement, mégpedig az alkotmányos felhatalmazás legcsekélyebb nyoma nélkül. Semmiféle szemrehányás nem hangzott el ezért, és semmiféle vészharangot nem kongattak meg. NAGY ÖSSZEGŰ és FÜGGETLEN anyagi alap kerül EGYETLEN TESTÜLET kezébe, amely KORLÁTOZATLAN LÉTSZÁMÚ HADERŐT ÁLLÍTHAT FEL, és MEGHATÁROZATLAN IDŐTARTAMRA utalhat ki pénzt e haderő fenntartására. És mégis akadnak emberek, akik nemcsak hallgatólagos beleegyezéssel szemlélték mindezt, hanem nyíltan támogatták is a rendszert, amely e látványt elébük

tárta, ugyanakkor azonban felhozzák a felsorolt ellenvetéseket az új rendszerrel szemben. Nem lenne-e következetesebb a részükről, ha az új rendszer bevezetése mellett szállnának síkra, mivel éppoly szükséges megvédeni az uniót egy, a jelenlegi kongresszushoz hasonló testület jövendő hatalmától és erőforrásaitól, mint megóvni az ugyane testület jelenlegi tehetetlenségéből fakadó veszélyektől?

Az itt elmondottak nem jelentik azt, hogy elítélném a kongresszus intézkedéseit. Tudom, hogy nem cselekedhetett másképpen. A közérdek, a szükségszerűség azt diktálta a kongresszusnak, hogy lépjen túl az alkotmány megszabta korlátain. De vajon nem riasztó bizonyíték-e az ilyesmi arra, hogy veszélyes az olyan kormányzat, amely nem rendelkezik a céljainak megfelelő jogkörökkel? Szétesés vagy hatalombitorlás – ez a szörnyű dilemma, amellyel folyamatosan szembe kell néznie.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 39. SZ.: MADISON

1788. január 16.

New York állam népéhez

Miután legutóbbi értekezésünk lezárta azoknak az észrevételeknek a sorát, amelyek bevezetőül szolgáltak a Konvenció kormányzattervezetének tárgyilagos áttekintéséhez, most belefogunk vállalkozásunknak ez utóbbi részébe. Az első kérdés, amely nyilván felvetődik: szigorúan köztársasági-e a kormányzat formája? Magától értetődik, hogy más kormányforma nem egyeztethető össze az amerikai nép szellemiségével, a forradalom alapelveivel s azzal a szabadság minden hívét átható tiszteletre méltó eltökéltséggel, hogy politikai kísérleteinket az emberek önkormányzási képességére alapozzuk. Ha tehát a Konvenció terve eltér a republikánus jellegtől,

akkor híveinek fel kell adniuk, egyszerűen azért, mert megvédhetetlen.

Melyek a köztársasági kormányforma megkülönböztető jegyei? Ha e kérdésre a választ nem elvi alapon keresnénk, hanem annak alapján, hogy a politikai szerzők az egyes államok alkotmányaira miként alkalmazzák a kifejezést, akkor sose találnánk kielégítő feleletet. Hollandiát, ahol a főhatalomnak egy szemernyi részét sem származtatják a néptől, majdnem mindenütt köztársaságnak mondják. Ugyanezzel az elnevezéssel illetik Velencét, ahol a nép nagy része fölött abszolút hatalmat gyakorol – mégpedig a legabszolutisztikusabb módon – az örökletes nemesség kis csoportja. Lengyelországot, a legrosszabbfajta arisztokrácia és monarchia keverékét ugyanezzel a címmel illetik. Angliát is, ahol a kormányzatnak van egy, az örökletes arisztokráciával és monarchiával kombinált republikánus ága, ugyancsak helytelenül gyakran a köztársaságok közé sorolják. Ezek a példák, amelyek majdnem olyan mértékben eltérnek egymástól, mint a valódi köztársaságoktól, megmutatják, hogy mily rendkívüli pontatlansággal használják a „köztársasági" kifejezést politikai eszmefuttatásokban.

Ha az ismérvet a kormányformákat megalapozó elvekben keressük, akkor a köztársaság olyan kormányzat – vagy legalábbis az a kormányzat illethető ezzel az elnevezéssel –, amely valamennyi hatalmát közvetlenül a nép jelentős részétől kapja, s amelyet olyan emberek irányítanak, akiknek a hivatala meghatározott időre szól és bármikor felmondható, vagy addig tart, amíg megfelelően látják el. *Szükséges* az ilyen kormányzat esetében, hogy hatalmát a társadalom nagy részétől kapja, s ne egy jelentéktelen részétől vagy kiváltságos osztályától; ellenkező esetben nemesi zsarnokok egy maroknyi csoportja, amely a hatalom átruházása útján gyakorolja az elnyomást, igényt tarthat a „republikánus" rangra és bejelentheti kormányzata igényét a „köztársaság" megtisztelő címére.

Elégséges az ilyen kormányzat esetében, hogy a kormányzó személyeket közvetlenül vagy közvetve a nép nevezze ki, és hogy hivatali idejük az imént jellemzett módok egyike szerint legyen megszabva; ellenkező esetben az Egyesült Államok kormányzatai vagy bármely más ország jól megszervezett vagy jól megszervezhető és megfelelően megalakítható kormányzata méltatlan lesz a „köztársasági" jelzőre. Az unió mindegyik tagállamának alkotmánya szerint a kormánytisztviselők egyikét-másikát kizárólag a nép nevezi ki, közvetett módon. A legtöbb ilyen alkotmány szerint a legfőbb vezető tisztviselőt is ily módon nevezik ki. És az egyik ilyen alkotmány szerint a kinevezésnek ezt a módját a törvényhozás egyenrangú ágainak egyikére is kiterjesztik. Valamennyi alkotmány szerint a legfőbb hivatalokat csak meghatározott ideig lehet betölteni, sok esetben – mind a törvényhozó, mind a végrehajtó ágban – néhány év tartamára. A legtöbb alkotmány előírásai szerint, továbbá a témával kapcsolatban elfoglalt, leginkább tiszteletben tartott és legáltalánosabban elfogadott álláspontok szerint a bírói testület tisztviselői mindaddig megtartják hivatalukat, amíg megfelelően látják el.

Ha az imént rögzített szabványok alapján mérlegeljük a Konvenció alkotmánytervezetét, nyomban megállapíthatjuk, hogy a legszigorúbb mértékkel mérve is teljességgel megfelelő. A képviselőházat, akárcsak az állami törvényhozó testületnek legalább az egyik ágát, a nép jelentős része közvetlenül választja meg. A szenátust, akárcsak a jelenlegi kongresszust és Maryland állam szenátusát, a nép nevezi ki közvetett módon. Az elnököt – a legtöbb állam példájának megfelelően – a nép választja meg, szintén közvetett úton. Az unió többi tisztviselőjével együtt még a bírákat is maga a nép választja meg, noha közvetett módon, mint egyébként a legtöbb tagállamban. A kinevezések időtartama egyaránt megfelel a republikánus követelményeknek és a tagállamok alkotmánymodelljének. A képviselőházat időszakonként újravá-

lasztják, mint minden egyes államban, és két évre választják meg, miként Dél-Karolina államban. A szenátust hat évre választják meg; ez csupán egy évvel több, mint Maryland szenátusának időtartama, és csak két évvel több New York és Virginia államok szenátusának időtartamánál. Az elnök négy évig van hivatalban; New York és Delaware államokban a legfőbb tisztviselőt három évre választják, Dél-Karolinában két esztendőre. A többi államban a választás egy évre szól. Több állam alkotmánya azonban nem tartalmaz intézkedést a legfőbb tisztviselő esetleges közjogi felelősségre vonásáról, Delaware és Virginia államban pedig csak akkor helyezhető vád alá az elnök, ha már nincs hivatalban. Az Egyesült Államok elnöke egész hivatalviselési ideje alatt közjogilag felelősségre vonható. A bírák addig maradhatnak hivatalban, ameddig magatartásuk megfelelő, s ez megkérdőjelezhetetlenül helyes szabály. A miniszteriális tisztviselők hivatalviselési idejét törvény szabályozza az ésszerűség követelményei, továbbá a tagállamok alkotmányai szerint.

Ha további bizonyítékra van szükség e rendszer köztársasági jellegéről, a legnyomósabb bizonyíték a nemesi címek és rangok abszolút tilalma mind a szövetségi kormányzat, mind a tagállamok fennhatósága alatt, s ilyen döntő bizonyíték az is, hogy minden egyes tagállam alkotmánya egyértelműen garantálja a köztársasági kormányformát.

Az alkotmánytervezet ellenzői azonban azt mondják: nem elég, hogy a Konvenció letette a garast a republikánus forma mellett. Ugyanilyen fontos lenne a *szövetségi* forma megőrzése, azé, amely az uniót szuverén államok *konföderációjának* tekinti; ezzel szemben a Konvenció *nemzeti* kormányzatot alkotott meg, amely az uniót a tagállamok *egyesülésének* minősíti. S felvetik a kérdést, hogy vajon miféle felhatalmazás alapján vállalkozott a Konvenció erre a merész és radikális lépésre. Ebből az ellenvetésből fegyvert kovácsoltak, úgyhogy részletesebb vizsgálódást igényel.

Anélkül, hogy megvizsgálnók annak a megkülönböztetésnek a pontosságát, amelyre az ellenvetést alapozták, fel kell mérnünk, milyen erős maga az érv; először azért, hogy szemügyre vegyük a szóban forgó kormányzat valódi jellegét; másodszor azért, hogy megtudjuk, milyen felhatalmazást kapott a Konvenció ilyen kormányzat indítványozására; s harmadszor, hogy felmérjük: a haza iránti kötelességérzet mennyire pótolhatja a szabályos felhatalmazás hiányát.

Először. A kormányzat valódi jellegét több összefüggésben kell megvizsgálnunk: meg kell néznünk az alapot, amelyre épül; a forrásokat, amelyekből rendes hatásköreit meríti; e jogkörök funkcionálását, és azt, hogy milyen felhatalmazások alapján vihetők keresztül a jövőben a kormányforma módosításai.

Ami az alapot illeti: a jelek szerint az alkotmány egyrészt az amerikai nép jóváhagyásán és ratifikálásán alapszik, amelyet az erre a célra megválasztott képviselők fognak elvégezni, másrészt azon, hogy a jóváhagyást és a ratifikálást a nép nem úgy hajtja végre, mint nemzetet alkotó egyének közössége, hanem mint ama különálló és független államokat alkotó egyének, amely államoknak polgárai. Tehát szükségképpen minden egyes állam jóváhagyásáról és ratifikálásáról van szó, s ennek forrása minden egyes államban a legfőbb autoritás, magának a népnek az autoritása. Az alkotmány elfogadása tehát nem *nemzeti,* hanem *szövetségi* aktus lesz.

Hogy szövetségi és nem nemzeti aktusról van szó – olyan értelemben, ahogyan az ellenzők e szavakat használják –, hogy a népnek mint megannyi független államot formáló közösségnek, s nem egy egységes nemzetet alkotó közösségnek aktusáról, az már abból is nyilvánvaló, hogy az aktus sem nem az unió népe *többségének* döntéséből ered majd, sem pedig a tagállamok *többségének* döntéséből. Szükségképpen a benne részt vevő minden egyes állam *egyhangú* döntésének eredménye, s abban különbözik minden más, köznapi

jóváhagyástól, hogy nem a törvényhozó testület nyilvánítja ki, hanem maga a nép. Ha a népet ebben az ügyletben *egy* nemzetet formáló egésznek tekintenők, akkor az Egyesült Államok egész népe többségének akarata kötelező érvényű volna a kisebbségre; éppúgy, ahogyan minden egyes tagállamban a többség akarata a kisebbségre nézve kötelező; a többségi akaratot pedig vagy az egyéni szavazatok összesítése határozná meg, vagy pedig az államok többségének akaratát tekintenénk úgy, mint az Egyesült Államok népe többségi akaratának kifejezőjét. Nos, a Konvenció egyik ilyen tételt sem tette magáévá. Az alkotmány becikkelyezésekor minden állam a többiektől független, szuverén testületnek tekintendő, amelyet csupán önként vállalt cselekedete kötelez. Ebben az összefüggésben tehát az alkotmány, ha megszavazzák, *szövetségi,* nem pedig *nemzeti* alkotmány.

A következő összefüggés: a források, amelyekből a kormányzat rendes jogkörei fakadnak. A képviselőház Amerika népétől fogja származtatni a jogköreit, s benne a nép olyan arányban és olyan alapelvek szerint jut majd képviselethez, mint egy-egy állam törvényhozó testületében. Ennyiben tehát a kormányzat *nemzeti,* nem pedig *szövetségi.* A szenátus viszont az egyes államoktól fogja eredeztetni a jogköreit, mint politikai és egymással egyenrangú társadalmaktól; s ezek az államok az egyenlőség elve alapján jutnak majd képviselethez a szenátusban, miként most a jelenlegi kongresszusban. Ebből a szempontból tehát a kormányzat *szövetségi,* nem pedig *nemzeti.* A végrehajtó hatalom leendő forrása igen vegyes összetételű. Az elnököt közvetlenül az államok választanák mint politikai testületek. A nekik juttatott szavazatok aránya is vegyes: az államok egyrészt különálló és egyenrangú társadalmaknak tekintendők ebben az összefüggésben, másrészt egyazon társadalom egyenlőtlen tagjainak. Magát a választást a törvényhozásnak a nemzet képviselőiből álló ága végezné el; de ebben az aktusban a képviselők megannyi különálló és

egyenrangú politikai testület delegációinak formáját öltenék. Ebből a szemszögből nézve a kormányzat vegyes jellegűnek látszik – legalább annyi *szövetségi* vonása van, mint *nemzeti.*

Azt tartják, hogy a szövetségi és a nemzeti kormányzat között a különbség – *a kormányzat működését tekintve* – abban áll, hogy a szövetségi kormányzat hatásköre a konföderációt alkotó politikai testületekre politikai minőségükben vonatkozik; az utóbbié pedig a nemzetet alkotó egyes állampolgárokra, személyi, állampolgári minőségükben. Ha az alkotmányt e szerint a kritérium szerint vizsgáljuk, akkor *nemzeti,* nem pedig *szövetségi* jellegűnek látjuk, jóllehet talán nem az eredeti elgondolásnak megfelelő, teljes mértékben. Több esetben és különösen az államok közötti esetleges vitákat eldöntő tárgyalásokon az államok csupán kollektív és politikai szemszögből ítélhetők meg. Ennyiben a kormányzat nemzeti arculatát alighanem néhány szövetségi vonás csúfítja. De ez a fogyatékosság talán semmilyen tervezetben nem kerülhető el; és a kormányzatot az emberekre mint egyénekre gyakorolt befolyása a mindennapos és legfontosabb intézkedéseiben nagyjában-egészében *nemzeti* kormányzatnak mutatja.

Ám ha a kormányzat jogköreinek *gyakorlását* tekintve nemzetinek mondható is, megváltozik az aspektusa, ha a jogkörök *kiterjedésének* szemszögéből nézzük a dolgot. A nemzeti kormányzat eszméje nemcsak az egyes polgárok fölötti hatalmat foglalja magában, hanem korlátlan fennhatóságot is minden személy és dolog fölött, amennyiben törvényes kormányzás tárgyai. Az egy nemzetben egyesült nép esetében ez utóbbi fennhatóság letéteményese teljes mértékben a nemzeti törvényhozás. A meghatározott célokra egyesült közösségekben a letéteményes részben a nemzeti, részben a helyi törvényhozás. Az előbbi esetben valamennyi helyi hatóság a főhatalom alárendeltje, és az utóbbi tetszése szerint ellenőrizheti, irányíthatja vagy akár el is törölheti az előbbieket. Az utóbbi esetben a helyi vagy municipális hatóságok a főhatalom

különálló és független részei; a maguk befolyási körzetében nem függnek jobban az országos hatóságtól, mint amaz tőlük a saját befolyási övezetében. Ebben az összefüggésben tehát az indítványozott kormányzat nem tekinthető *nemzetinek,* mivel fennhatósága csupán néhány felsorolt tárgykörre terjed ki, minden más tárgykör esetében reziduális és sérthetetlen szuverenitást enged át a tagállamoknak. Igaz, hogy a kétfajta fennhatóság közötti határokra vonatkozó vitákban a végső döntést hozó bíróságot a központi kormányzatnak kell életre hívnia. De ez mit sem változtat az ügy alapelvein. A döntést pártatlanul kell meghozni, az alkotmány előírásai szerint; és e pártatlanság biztosítására minden szokásos – és szerfölött eredményes – intézkedést meghoznak. Ilyen bíróságra nyilvánvalóan szükség van, hogy elejét vegye az erőszaknak és megakadályozza az egyezség megszegését; és aligha vitatható, hogy ezt a bíróságot inkább a központi, mintsem a helyi kormányzat fennhatósága alatt kell megalakítani; pontosabban szólva, hogy biztonságosan csakis az előbbi fennhatósága alatt hívható életre.

Ha az alkotmányt az utolsónak említett összefüggésben vizsgáljuk, vagyis annak a felhatalmazásnak a szempontjából, amelynek alapján alkotmánymódosítások hajthatók végre, akkor megállapíthatjuk, hogy az alkotmány sem nem egészen *nemzeti,* sem nem egészen *szövetségi.* Ha teljességgel nemzeti volna, akkor a legfőbb és végső hatalom letéteményese az unió népének *többsége* volna; és ez a hatalom, mint minden nemzeti társadalomban, mindenkor illetékes volna az éppen működő kormányzat módosítására vagy megszüntetésére. Ha viszont teljességgel szövetségi volna az alkotmány, akkor az unió minden egyes tagállamának beleegyezése nélkülözhetetlen volna a mindenkire kötelező módosításokhoz. A Konvenció tervezetében szereplő módosítási előírás a felsorolt alapelvek egyikének sem felel meg. Mivel többet igényel a többségnél, és mivel az arány kiszámításának alapja nem az

egyes *polgár*, hanem az *államok*, a *nemzeti* jellegtől eltávolodik a *szövetségi* jelleg felé. Azzal viszont, hogy nem követeli meg minden egyes állam jóváhagyását, veszít szövetségi jellegéből, s a *nemzeti* jelleghez közelít.

Így tehát a javasolt alkotmány szigorúan véve sem nem nemzeti, sem nem szövetségi alkotmány, hanem a kettő keveréke. Alapjaiban szövetségi, nem pedig nemzeti; ami a forrásokat illeti, amelyekből a kormányzat mindennapi jogkörei eredeztethetők, részben szövetségi, részben nemzeti; e jogkörök működését tekintve nemzeti és nem szövetségi. Kiterjedésüket tekintve viszont szövetségi, nem pedig nemzeti. Végül: az alkotmánymódosításokhoz szükséges felhatalmazás módját tekintve sem nem egészen szövetségi, sem nem egészen nemzeti.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 40. SZ.: MADISON

1788. január 18.

New York állam népéhez

A *második* megvizsgálandó dolog: fel volt-e hatalmazva a Konvenció e vegyes alkotmány megfogalmazására és előterjesztésére?

Ha szigorúan vesszük, akkor a Konvenció hatáskörét annak alapján kell meghatározni, hogy tagjai milyen megbízásokat kaptak a választóiktól. Mivel mindezek a megbízások vagy az Annapolisban, 1786 szeptemberében megtartott ülésnek, vagy a kongresszus 1787. februári ülésének ajánlásaival kapcsolatosak, elegendő szemügyre venni a szóban forgó határozatokat.

Az annapolisi határozat azt ajánlja, hogy „nevezzenek ki megbízottakat az Egyesült Államok helyzetének áttekintésére, és gondoskodjanak *olyan további rendelkezésekről*, amelyeket

alkalmasnak találnak arra, hogy a Szövetségi Kormányzat Alkotmányát az *unió követelményeinek megfelelővé* tegyék; továbbá, hogy ebből a célból terjesszenek egy ilyen határozatot a kongresszusba tömörült Egyesült Államok elé, amely határozat végrehajtásáról, ha elfogadják és ha minden egyes állam törvényhozó testülete jóváhagyja, a kongresszus gondoskodik."

A kongresszus ajánló határozata a következőképpen hangzik: „Mivel a konföderáció és az állandó unió cikkelyeiben olyan előírás foglaltatik, amely szerint az Egyesült Államok kongresszusa és az összes tagállam jóváhagyásával változtatások hajthatók végre bennük, és mivel a tapasztalat bebizonyította, hogy a jelenlegi konföderációnak fogyatékosságai vannak, amelyeknek orvoslása végett több állam, és *kivált New York állam,* a kongresszusi küldötteiknek adott kifejezett utasításai útján konvenció összehívását javasolták az itt következő határozatban foglalt célokra, s mivel az ilyen gyűlés látszik a legalkalmasabb eszköznek *szilárd nemzeti kormányzat* megalakítására ezekben az államokban, elhatároztatik a következő: a kongresszus véleménye szerint tanácsos, hogy a most következő május második napján, hétfőn, Philadelphiában megtartassék a tagállamok kinevezte küldöttek gyűlése azzal a kizárólagos és kifejezett céllal, hogy *vizsgálják felül a konföderáció cikkelyeit,* és hogy jelentsék a kongresszusnak a javasolt *módosításokat és rendelkezéseket,* amelyek – ha a kongresszus jóváhagyja és az államok megerősítik őket – a szövetségi alkotmányt *a kormányzás követelményeinek és az unió fenntartása követelményeinek megfelelővé* teszik."

Ebből a két határozatból kitűnik, hogy 1. a Konvenció célja: *szilárd nemzeti kormányzat* megalakítása ezekben az államokban; hogy 2. ez a kormányzat olyan lesz, amely megfelel *a kormányzás követelményeinek és az unió fenntartása követelményeinek;* hogy 3. ezek a célok *a Konföderációs Cikkelyek módosításai és előírásai révén* valósítandók meg, miként azt a

kongresszusi határozat kimondja, vagy olyan *további rendelkezések útján,* amelyek az annapolisi ajánló határozat alapján *szükségesnek látszanak;* hogy 4. a módosítások és rendelkezések a kongresszus elé s az egyes államok elé terjesztendők abból a célból, hogy az előbbi jóváhagyja s az utóbbiak megerősítsék őket.

E különféle kifejezésmódok méltányos összevetéséből és értelmezéséből következik, hogy a Konvenció milyen jogkörök alapján funkcionált. Feladata olyan *nemzeti kormányzat* megalakítása volt, amely *megfelelt a kormányzás és az unió követelményeinek;* továbbá az, hogy a Konföderációs Cikkelyeket e célok megvalósítása érdekében alakítsa át.

Két értelmezési szabály van, amelyeket egyrészt maga a józan ész diktál, másrészt néhány jogi axióma. Az egyik: egy-egy kitétel minden egyes részének lehetőleg legyen értelme, másrészt irányuljanak valamilyen közös célra. A másik: ott, ahol több rész nem egyeztethető össze, a kevésbé fontos a fontosabb javára mellőzendő; tehát az eszközt kell feláldozni a cél érdekében, nem pedig a célt az eszköz érdekében.

Tegyük fel tehát, hogy a Konvenció jogkörét meghatározó kitételek kibékíthetetlen ellentétben vannak egymással; hogy a Konvenció megítélése szerint *nemzeti* és *alkalmas kormányzat* semmiképpen sem hozható létre *a Konföderációs Cikkelyekbe* iktatott *módosításokkal és rendelkezésekkel.* Ebben az esetben vajon a meghatározásnak melyik részét fogadjuk el, s melyik részét utasítsuk el? Melyik a fontosabb és melyik a kevésbé fontos rész? Melyik a cél, s melyik az eszköz? Nos, feleljenek e kérdésekre az átruházott jogkörök legaggályoskodóbb értelmezői, a Konvenció gyakorolta jogkörök legmegrögzöttebb ellenzői! Nyilatkozzanak: az-e a legfontosabb az amerikai nép boldogulása szempontjából, hogy a Konföderációs Cikkelyek figyelmen kívül hagyassanak, hogy alkalmas, megfelelő kormányzat jusson hatalomra, hogy az unió

megőriztessék? vagy pedig az, hogy ne legyen megfelelő kormányzat, csak a Konföderációs Cikkelyek megmaradjanak? Nyilatkozzanak: e cikkelyek megtartása cél-e, amelynek megvalósításához a kormányzat reformja eszköz csupán; vagy pedig a nemzet boldogulását elősegítő kormányzat kialakítása olyan cél, amelynek eléréséhez az említett cikkelyek eredetileg eszközül szolgáltak, de mivel nem bizonyultak elégséges eszközöknek, föl kell áldozni őket?

De szükséges-e feltételezni, hogy e kitételek teljességgel összeegyeztethetetlenek? hogy *a Konföderációs Cikkelyekbe iktatott* semmiféle *módosítás* vagy *rendelkezés* nyomán sem ötvözhetők össze ezek a kitételek nemzeti és alkalmas kormányzattá, vagyis olyan kormányzattá, amilyet a Konvenció javasolt?

Vélelmezhető, hogy ebben az esetben nem az *elnevezésre* helyezendő a hangsúly; annak a megváltoztatása még nem tekinthető meg nem adott jogkör gyakorlásának. Az eszközökben végrehajtott *változtatásokra* viszont kifejezetten van felhatalmazás, miként *új rendelkezések* beiktatására is. Van tehát felhatalmazás az elnevezés megváltoztatására, új cikkelyek beiktatására, régi cikkelyek módosítására. Feltétlenül el kell-e ismerni, hogy ez a jogkör sérelmet szenved, akkor is, ha a régi cikkelyek részben megmaradnak? Akik erre igennel válaszolnak, legalább jelöljék meg a határt a jogkörből eredő és a jogtalan újítások között. Jelöljék meg a határvonalat a változtatás fokozatai között, *a módosítások és a további rendelkezések* keretein belül. És jelöljék meg azt a határvonalat, amelynek átlépése már *kormányforma-változást* jelent. Vajon azt fogják-e mondani némelyek, hogy a változtatásoknak nem lett volna szabad érinteniük a konföderáció lényegét? Az államok sose neveztek volna ki oly ünnepélyesen egy konvenciót, és nem engedélyeztek volna akkora mozgásteret a céljait illetően, ha nem lebegett volna előttük a *lényegbevágó* reform gondolata. Vajon azt fogják-e mondani erre némelyek, hogy a konföderá-

ció *alapelveire* nem terjedt ki a Konvenció hatásköre, és ezeket az alapelveket nem lett volna szabad módosítani? Fölteszem a kérdést: mik ezek az alapelvek? Azt kívánják, hogy az alkotmány különálló és szuverén alakulatoknak tekintse az egyes államokat? Nos, a javasolt alkotmány *így* tekinti őket. Azt kívánják, hogy a kormányzat tagjait a törvényhozó testület nevezze ki, és ne az állam népe? Nos, a javaslat szerint az új kormányzat egyik ágazatát a törvényhozás nevezné ki; a konföderációban pedig a kongresszusi küldötteket *mind* a nép nevez*heti* ki közvetlenül, s két államban[1] ez így is történik. Azt kívánják, hogy a kormányzat az államok felett gyakorolja a hatalmát, s ne közvetlenül az egyének felett? Nos, egyes esetekben, mint már bebizonyítottuk, az új kormányzat hatalma az államokra mint közösségekre fog vonatkozni. Néhány esetben viszont a meglévő kormányzat is közvetlenül az egyének fölött gyakorolja a hatalmat. Bűnözők elfogása, kalózkodás, posta, pénz, súlyok és mértékek, az indiánokkal folytatott kereskedelem, a különböző államok által juttatott földekkel kapcsolatos igények s főként a hadseregben és a haditengerészetben lefolytatott haditörvényszéki tárgyalások, amelyek során esküdtszék vagy akár polgári elöljáró közreműködése nélkül halálbüntetés szabható ki – mindezekben az esetekben a konföderáció jogkörei közvetlenül az egyes polgárok személyével és érdekeivel összefüggésben gyakoroltatnak. Kifejezetten megkövetelik-e ezek az alapelvek, hogy adókat csakis az egyes államok közvetítésével vessenek ki? Maga a konföderáció közvetlen adó kivetését engedélyezi – bizonyos mértékig – a postahivatal terhére. A pénzérmék kibocsátásának jogát a kongresszus úgy határozta meg, hogy hozzájárulás követelhető közvetlenül ebből a forrásból. De ha eltekintünk ezektől az esetektől – nem az volt-e a Konvenció bevallott célja, valamint a nép egyetemes óhaja, hogy a kereskedelmet

[1] Connecticut és Rhode Island. (Publius)

a központi kormányzat úgy szabályozza, hogy az a központi bevétel közvetlen forrása legyen? Vajon a kongresszus nem így ajánlotta-e többször is ezt az eljárást, mint amely nem ellentétes a konföderáció alapelveivel? Vajon az államok (egyetlenegy kivételével), vajon maga New York állam, nem jártak-e el eddig a kongresszus tervének megfelelően, s nem tették-e magukévá az újítás *alapelvét*? Azt követelik végül a szóban forgó alapelvek, hogy a központi kormányzat jogköreit korlátozzák, s hogy e korlátozás határain túl hagyják meg az egyes államok függetlenségét és szuverenitását? Láthattuk, hogy az új kormányzatban, akárcsak a régiben, korlátozva vannak az általános jogkörök, s hogy az államok, valamennyi fel nem sorolt esetben, önállóan és szuverén módon érvényesíthetik jogköreiket.

Az az igazság, hogy a Konvenció alkotmánytervezetének legfőbb alapelvei nem vadonatújak, hanem sokkal inkább a Konföderációs Cikkelyekbe foglalt alapelvek kibővített változatai. A konföderációs rendszer szerencsétlen sajátossága, hogy ezek az alapelvek oly határozatlan és korlátozott módon jutottak kifejezésre, hogy indokoltnak látszottak a vádak, amelyek szerint a rendszer eredménytelenül működött, s hogy ennek következtében olyan mértékű kibővítés vált szükségessé, amely azt a benyomást kelti, hogy az új rendszer a régi teljes átalakítása.

Elismerjük, hogy egyvalamiben a Konvenció eltért eredeti megbízásától. Ahelyett, hogy olyan tervezetet terjesztett volna elő, amely *valamennyi állam törvényhozó testületének* jóváhagyását igényelte volna, olyan tervezettel állt elő, amelyet a népnek kell jóváhagynia, s amely akkor is hatályba léphet, ha *csupán kilenc állam* fogadja el. Meg kell jegyezni, hogy ezzel az ellenvetéssel – jóllehet ez a legkézenfekvőbb – viszonylag ritkán találkozunk a Konvenciót támadó rengeteg publikációban. Ennek oka csakis az a cáfolhatatlan meggyőződés lehet, hogy képtelenség tizenkét állam sorsát egy

tizenharmadik torzulásaitól vagy korruptságától függővé tenni; továbbá az az eset, amikor az amerikai nép egyhatvanad részének hajlíthatatlan ellenkezése *többséginek* minősült egy olyan intézkedéssel szemben, amelyet tizenkét állam lakossága, vagyis a nép ötvenkilenc-hatvanad része hagyott jóvá és igényelt; mert ez az eset és a nyomában keletkezett felháborodás még nagyon élénken él minden olyan polgár emlékezetében, akit sértett, hogy semmibe veszik hazája becsületét és jólétét. Mivel ezt az ellenvetést ily módon mellőzték azok, akik kritizálták a Konvencióra ruházott jogkört, én sem vesztegetek rá több szót.

A *harmadik* megvizsgálandó dolog a következő: a szabályszerű felhatalmazás hiányosságait mennyire pótolhatták az ügyből fakadó kötelességet illető meggondolások?

Az eddigi vizsgálódások során a Konvenció jogköreit olyan szigorral és olyan szabályoknak a figyelembevételével elemeztük, mintha az Egyesült Államok alkotmányának létrehozása céljából megadott tényleges és végleges jogkörökről lett volna szó. Láttuk, miként állották ki az elemzés próbáját, még az említett feltevéssel tetézve is. Ideje emlékeztetni rá, hogy e jogkörök csupán tanácsadó és ajánló jellegűek voltak; hogy az egyes államok ekként fogták fel, a Konvenció ekként értelmezte őket, és hogy az utóbbi olyan alkotmányt vázolt fel és indítványozott, amelynek nincs nagyobb jelentősége, mint a papírnak, melyre íródott, ha azok, akiknek szól, nem látják el a jóváhagyás pecsétjével. Ez a meggondolás egészen más megvilágításba helyezi a dolgokat, és lehetővé teszi a számunkra, hogy megítéljük, jó úton járt-e a Konvenció.

Nézzük, milyen indítékok vezérelték. Eljárásmódjából kikövetkeztethető, hogy tagjaiban mélységes és egyöntetű benyomást keltett a válság, amely az országot arra ösztökélte – szinte egyetlen hang ellenvetés nélkül –, hogy különleges és ünnepélyes kísérletet tegyen a rendszer ama hibáinak kijavítására, amelyek a válságot előidézték; s hogy a Konvenció

tagjai nem kevésbé mélységesen és egyöntetűen meg voltak győződve arról, hogy javasolt reformjuk feltétlenül szükséges kinevezésük céljainak megvalósításához. Nem kerülhette el a figyelmüket, hogy e nagy birodalom egész területén a polgárok nagy többsége reménységgel és várakozással, de ugyanakkor igen feszülten figyeli a tanácskozások kimenetelét. Minden okuk megvolt a feltevésre, hogy az Egyesült Államok szabadságának és felvirágzásának minden külső és belső ellensége éppen ellenkező érzéseket táplál szívében. Korábban, a kísérlet kezdeti stádiumában látták, hogy egyetlenegy állam (Virginia) *javaslata,* amely a konföderáció részleges módosítására irányult, figyelmet keltett és támogatásban részesült. Tapasztalták Annapolisban, hogy noha *igen kevés* állam *igen kevés* képviselője *merészkedett* a megbízatásuktól teljességgel elütő, nagy és kockázatos cél megvalósítását javasolni, törekvésüket nemcsak támogatta a közvélemény, hanem tizenhárom állam közül tizenkettő a gyakorlatban is megvalósította. Különböző esetekben megtapasztalták, hogy a kongresszus a közvélemény nyomására nemcsak ajánló jellegű, hanem operatív jogköröket is magáévá tett, sokkal kevésbé fontos alkalmakból és célokkal, mint azok, amelyeknek a Konvenció tagjainak magatartását irányítaniuk kellett. Nyilván gondoltak arra is, hogy a létező kormányzatok nagyszabású módosításakor a formának háttérbe kell szorulnia a tartalom javára; hogy ilyen esetekben a formához való merev ragaszkodás névlegessé és jelentéktelenné alacsonyítaná a népnek azt a magasrendű és becses jogát, hogy „megszüntethesse vagy megváltoztathassa kormányzatát, ha biztonságát és boldogulását ettől bízvást remélheti";[1] s mivel lehetetlen, hogy a nép önkéntelenül és egyöntet„en, teljes összhangban törjön a cél felé, *ezért* elengedhetetlen, hogy az ilyen változtatásokat néhány hazaszerető és tiszteletre méltó polgár *infor-*

[1] Függetlenségi Nyilatkozat. (Publius)

mális és mindenféle jogkört nélkülöző javaslata alapján hajtsák végre. Emlékezniük kellett, hogy az államok éppen e szabálytalan és kicsikart kiváltság jegyében – vagyis hogy terveket indítványozhatnak a népnek a biztonság és a boldogulás érdekében –, tehát hogy az államok első ízben éppen ennek jegyében fogtak össze a veszély ellen, amely a régi kormányzat részéről fenyegette őket; emlékezniük kellett, hogy bizottságokat és kongresszusokat hívtak életre erőfeszítéseik összpontosítása és jogaik megoltalmazása végett; és hogy *konvenciókat választattak az egyes államokban,* hogy megalkossák az alkotmányokat, amelyek alapján a lakosságot jelenleg kormányozzák; és az sem merülhetett feledésbe, hogy időszerűtlen fenntartások, a köznapi formákhoz való túlzott ragaszkodás csakis azok részéről nyilvánultak meg, akik azért öltötték fel ezt az álarcot, hogy leplezzék a kitűzött nagy célért folytatott harccal szemben táplált ellenérzéseiket. Bizonyára számoltak azzal, hogy mivel a megalkotott és indítványozott tervezetet *a nép elé kell terjeszteni,* ennek a legfőbb hatalomnak a helytelenítő véleménye a tervet örökre megsemmisíti, jóváhagyása viszont semmissé tesz minden előző tévedést és szabálytalanságot. Még az is eszükbe juthatott, hogy ha a gáncsoskodásra való hajlandóság kerekedik felül, akkor éppannyi kárhoztatást zúdíthat a fejükre az, ha nem élnek a rájuk ruházott hatalommal, s még inkább ha nem olyan intézkedéseket javasolnak, amilyeneket a megbízatásuk igényel, mint az, ha mindjárt olyan lépést ajánlanak, amely teljes mértékben megfelel a nemzet szükségleteinek.

Ha a Konvenció e benyomások hatására és ilyen meggondolások súlya alatt nem viseltetik eltökélt bizalommal az ország iránt, melynek bizalmából jutott megtisztelő megbízatásához, és nem talál ki olyan rendszert, amely megítélése szerint biztosítja az ország boldogulását, hanem ehelyett fagyosan és mogorván úgy dönt, hogy nem váltja be a lelkes reményeket és feláldozza a tartalmat a forma kedvéért, hogy hazája leg-

drágább érdekeit kiteszi a halogatás okozta bizonytalanságnak és a véletlen események szeszélyének – akkor hadd kérdezzem meg azt az embert, aki lélekben fel tud emelkedni egy magasztos eszme szintjére, aki hazafias felbuzdulást képes ébreszteni önnön lelkében, hogy vajon milyen véleményt kellett volna nyilvánítania a világnak, az emberiség barátainak s minden erényes állampolgárnak e gyűlés magatartásáról és jelleméről; vagy ha akad ember, aki a rosszallásban nem ismer határt, ugyan mondja meg, milyen ítélet van a tarsolyában ama tizenkét állam számára, amelyek *bitorolták a jogkört* ahhoz, hogy képviselőket küldjenek a Konvencióba, abba a testületbe, amelyet alkotmányaik hírből sem ismernek; a kongresszus számára, amely e testület kinevezését ajánlotta (holott az ilyen testület a konföderációban is ismeretlen); s kiváltképpen New York állam számára, amely elsőként követelte, majd követte el ezt a jogosulatlan beavatkozást?

De hogy az alkotmánytervezet ellenzőinek minden kifogását ártalmatlanná tegyük, tételezzük fel egy pillanatra, hogy a Konvenciót nem bízták meg az ország alkotmányának kidolgozásával, s hogy ezt a körülmények sem indokolják. Vajon az következik-e ebből, hogy emiatt az alkotmányt el kell utasítani? Ha a nemes szabály szerint méltányos elfogadni még az ellenség jó tanácsát is, vajon éppen mi szolgáljunk-e nemtelen példával arra, hogy elutasítjuk a jó barát jó tanácsát? A bölcsesség mindenkor azt diktálja, hogy ne azt nézzük, *kitől* származik a tanács, hanem azt vizsgáljuk, hogy *jó-e*!

Mindannak összefoglalásaként, amit itt előadtunk és bizonyítottunk, megállapítható, hogy a Konvenció ellen fölhozott vád, amely szerint túllépte hatáskörét, alaptalan. (Egyetlenegy mozzanat kivételével, melynek viszont a tervezet ellenzői nem tulajdonítanak fontosságot.) Megállapítható továbbá, hogy ha túllépték volna is a hatáskörüket, nemcsak indokolt volt, hanem szükséges is, hogy hazájuk hű szolgáiként az adott körülmények között éljenek a magukra vállalt szabadsággal.

Megállapítható végül, hogy ha mind hatáskörük, mind kötelességeik határait túllépték volna azzal, hogy alkotmányt indítványoztak, az alkotmányt akkor is el kell fogadni, ha az amerikai nép nézeteit tükrözi és boldogulását segíti elő. Hogy az alkotmány mennyire felel meg ennek az igénynek – éppen ez a vizsgálódásaink tárgya.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 41. SZ.: MADISON

1788. január 19.

New York állam népéhez

A Konvenció alkotmánytervezete két általános szempontból vizsgálható. Az ELSŐ: milyen jogkörökkel, mennyi hatalommal ruházza fel a kormányzatot, s ebbe az egyes államok hatalmának korlátozása is beleértendő. A MÁSODIK: a kormányzat szerkezete s a hatalom megosztása az egyes hatalmi ágak között.

Ami az első szempontot illeti, két fontos kérdés vetődik fel: 1. Van-e olyan hatalom, amelyet szükségtelenül vagy helytelenül ruháztak át az országos kormányzatra? 2. E jogkörök összessége veszélyezteti-e az egyes államoknál meghagyott hatásköröket?

Az első kérdés így is fogalmazható: a központi kormányzatra ruházott összhatalom nagyobb-e a szükségesnél?

Azoknak a figyelmét, akik előítéletektől mentesen mérlegelték a kormányzat kiterjedt hatalma ellen fölhozott érveket, nyilván nem kerülte el, hogy az érvek felsorakoztatói azzal nemigen törődtek, hogy mennyire szükséges eszközei ezek a jogkörök egy szükséges cél megvalósításának. Inkább azokat a kényelmetlenségeket hangsúlyozták az említett érvelők, amelyek elkerülhetetlen velejárói minden politikai előnynek; és azokon a lehetséges visszaéléseken lovagoltak, amelyek

feltétlenül előfordulnak minden hasznosan alkalmazható jogkör vagy megbízás esetében. A téma ilyetén kezelése azonban nem kerekedhet felül az amerikai népre jellemző józan észen! Meglehet, bizonyítja ez a módszer a szerzők elmeélét; meglehet, igen-igen tág teret nyújt a retorikának és a szavalásnak; és lángra lobbanthatja a gondolkodásra kevéssé hajlamosak szenvedélyeit, megerősítheti a helytelenül gondolkodók előítéleteit. Ám a hűvös fejjel gondolkodó, őszinte embereknek nyomban eszükbe jut, hogy még a legnagyobb áldásnak is szükségképpen megvannak a kedvezőtlen mellékhatásai, s hogyha választani kell, ne a kisebbik rosszat válasszuk, hanem a NAGYOBBIK jót, ha már a TÖKÉLETES jót nem áll módunkban választani; továbbá, hogy minden politikai intézményben, amelyben a közjó előmozdításáról van szó, fölmerül a lehetőség, hogy a jó szándékot rossz vágányra terelhetik vagy visszaélhetnek vele. Aki tehát gondolkodik, láthatja, hogy amikor valakit vagy valamit hatalommal ruháznak fel, először azt kell eldönteni, hogy szükséges-e a szóban forgó hatalom a közjó szempontjából; ha pedig igen, akkor a következő lépés: minél hatásosabb óvintézkedéseket tenni a közösségre kedvezőtlen hatalmi torzulások ellen.

A tárgykör helyes megítélése céljából ajánlatos áttekinteni az unió kormányzatára ruházott jogköröket. A könnyebbség kedvéért osszuk fel a jogköröket aszerint, hogy milyen célok megvalósítására szolgálnak. 1. Védelem a külföldről fenyegető veszélyekkel szemben; 2. az idegen országokkal való érintkezés szabályozása; 3. a tagállamok közötti összhang és érintkezés fenntartása; 4. különfajta közhasznú célok; 5. visszatartani az egyes államokat bizonyos sérelmes lépésektől; 6. e jogkörök minél nagyobb hatékonyságát szolgáló rendelkezések.

Az 1. kategóriába tartozó jogkörök a következők: hadüzenet; ellenséges hajók lefoglalására feljogosító okmányok kiállítása; hadsereg és hajóhad szervezése; a milícia megszervezése és igénybevétele; pénzverés és kölcsönök felvétele.

Védelem a külföldről fenyegető veszélyekkel szemben – ez a polgári társadalom egyik alapvető szükséglete. Bevallott és lényeges célja ez az amerikai uniónak. A cél elérésére szolgáló jogköröket a szövetségi testületekre kell bízni, mégpedig úgy, hogy e testületek eredményesen működhessenek.

Szükség van-e a hadüzenet jogkörére? Nincs olyan ember, aki tagadó választ adna erre a kérdésre. Fölösleges volna tehát bizonyítani az igenlő felelet érvényességét. És a meglévő konföderáció a lehető legvilágosabban határozza meg ezt a jogkört.

Szükséges-e a hadsereg felállításának, a hajóhad fölszerelésének a jogköre? Része ez az elsőként említett jogkörnek, velejárója az önvédelem jogkörének.

De hát szükséges volt-e KORLÁTLAN FELHATALMAZÁST adni HADSEREG és flotta megszervezésére? És szükséges-e őket nemcsak HÁBORÚBAN, hanem BÉKÉBEN is fenntartani?

Az ezekre a kérdésekre adott válaszokkal már korábban, más helyen foglalkoztunk, úgyhogy most nem volna célszerű részletesen megvitatni a dolgot. Meg aztán oly nyilvánvalónak és végérvényesnek látszanak a válaszok, hogy a vita jogossága aligha indokolható. Ugyan miféle helytálló indokot hozhatnának fel a védelmi erők korlátozására azok, akiknek nem áll módjukban korlátozni a támadó erőket? Ha a szövetségi alkotmány féken tarthatná minden más ország becsvágyát vagy korlátozhatná erőkifejtésüket, akkor – de csakis akkor – láthatna hozzá nagy óvatosan a saját kormányzata korlátozásához, és akkor fékezhetné a saját biztonsága érdekében tett erőfeszítéseket.

Hogyan tilthatnók a háborús készülődést békeidőben, ha nem tilthatjuk hasonló módon minden ellenséges ország készülődését, és nem tilthatjuk be megfelelő intézményeit? A védelmi eszközök csupán a támadás eszközeivel és veszélyével teremthetők meg. Csakis ennek az alapelvnek a figyelembevételével képzelhető el a dolog, más alapelv itt nem

érvényesülhet. Alkotmányosan korlátozni az önfenntartási ösztönt – hiábavaló próbálkozás. Sőt, rosszabb, mint hiábavaló, mivel ilyen esetben szükségképpen a hatalombitorlás lehetőségét plántálná az alkotmányba, márpedig az efféle precedens további szükségtelen és hatványozott következményekkel jár. Ha valamelyik ország reguláris hadsereget tart fenn becsvágyának vagy revansvágyának kielégítésére, a vállakozásai hatókörén belüli legbékésebb országokat is megfelelő óvintézkedésekre készteti. A katonai intézmények békeidőbeli virágzásának szerencsétlen korszaka a XV. század volt. VII. Károly* kezdeményezte Franciaországban, és egész Európa követte, illetve kényszerült követni a példát. Ha ugyanis a többi ország nem követi a példát, akkor egész Európa már régóta egy egyetemes egyeduralkodó rabláncait hordja. Ha mostanság minden ország, kivéve Franciaországot, feloszlatná ezeket a békebeli katonai szervezeteket, talán ugyanaz lenne a következmény. Róma harcedzett légiói fölényben voltak a többi nemzet katonáinak fegyelmezetlen vitézkedésével szemben, s ennek következtében Róma a világ ura lett.

Nem kevésbé igaz, hogy Róma katonai győzelmeinek végül áldozatul estek Róma szabadságjogai, s hogy Európa – néhány ország kivételével – a katonai intézményekért szabadságjogaival fizetett, már amennyire egyáltalán voltak szabadságjogai. Az állandó hadsereg tehát veszélyes, egyszersmind azonban – elővigyázatból – szükséges lehet. Kis méretekben megvannak a maga hátrányai. Nagy méretekben végzetes következményekkel járhat. De bármilyen a méret – a körültekintés és az elővigyázatosság mindenképpen ajánlatos. Bölcs nemzetek mindezeket a meggondolásokat tekintetbe veszik; nem zárkóznak el a biztonság szempontjából lényeges erőforrások igénybevételétől, ugyanakkor azonban elővigyázatosságot gyakorolva igyekeznek csökkenteni a szabadságukat fenyegető erőforrások szükségességét és veszélyességét.

A javasolt alkotmányban igen világos jelei láthatók ennek az elővigyázatosságnak. Az unió maga, amelyet az alkotmány egybeforraszt és biztosít, kiküszöböl minden ürügyet egy veszélyessé válható katonai apparátus létesítésére. Az egységes Amerika, még ha csupán maroknyi hadserege van is, vagy esetleg egyetlen katonája sincs, nagyobb eséllyel szállhat szembe az idegen ambíciókkal, mint a szétdarabolt, pártoskodó Amerika, még ha az százezer harcra kész veteránnal rendelkezik is. Mint korábban már megjegyeztük, a veszély ürügyének hiánya megmentette egy európai ország szabadságát: Nagy-Britanniát szigetországi helyzete és tengeri erőforrásai sebezhetetlenné tették a szomszédos haderőkkel szemben; így aztán uralkodóinak sosem sikerült – akár valódi, akár légből kapott veszélyek emlegetésével – számottevő békebeli haderő felállítására rávenni a népet. Az Egyesült Államokat is nagy földrajzi távolság választja el a nagyhatalmaktól, ezért ugyanilyen boldog biztonságérzet töltheti el. Ha a nép egységes, akkor nem érezheti szükségesnek vagy elfogadhatónak a veszedelmes katonai apparátust. De egy pillanatra se feledjük: ez az előny egyes-egyedül az uniónak köszönhető. Mihelyt az unió felbomlik, új rend kezdődik. Akkor aztán a gyengébb államok vagy konföderációk aggodalmai, az erősebb államok vagy konföderációk ambíciói ugyanolyan példát fognak statuálni az Újvilágban, mint VII. Károly a régiben. A példát ugyanazokból az indítékokból fogják követni, mint amelyek odaát gerjesztették az általános utánzás hullámait. Ahelyett, hogy ugyanolyan értékes előnyöket szereznénk a magunk helyzetéből, mint amilyeneket Nagy-Britannia szerzett a magáéból, Amerika csupán másolata lesz az európai kontinensnek. Szabadságát agyon fogják nyomni az egyik oldalról az állandó hadseregek, a másik oldalról az állandó adók. A szétdarabolt Amerikára még szomorúbb sors vár, mint Európára. Európában a gonosz forrásai csupán e földrész határain belül érvényesülnek. Rivalizáló országai

között nem szítanak viszályt a világ más részének nagyhatalmai, s ilyen hatalmak nem tüzelik a kölcsönös ellenérzéseket, nem teszik ezeket az országokat idegen törekvések eszközeivé, a torzsalkodások, a bosszú instrumentumaivá. Amerikában viszont a balsorsnak csupán egy részét jelentenék a belviszályokból, civódásokból, belháborúkból fakadó nyomorúságos viszonyok. Hozzáadódnék mindehhez az a sok nyavalya, amely a mi földrészünk és Európa közötti viszonyból származik, egy olyan kapcsolatból tehát, amelyhez a világ egyetlen más részének Európához fűződő kapcsolata sem hasonlítható. A széttagoltság következményeinek képét nem lehet elég erős színekkel festeni és elégszer közszemlére tenni! Ott kell hogy lebegjen mindenkinek a szeme előtt, aki szereti a békét, szereti hazáját, szereti a szabadságot – hogy igaz vonzalmat tápláljon szívében az amerikai unió iránt, s hogy kellőképpen értékelje a megtartására szolgáló eszközöket!

Az unió hatékony megszervezése mellett a lehető legjobb óvintézkedés az állandó hadsereg okozta veszedelmek ellensúlyozására a hadsereg fenntartására szolgáló hitelkeretek felhasználásának időbeli korlátozása. Az alkotmányban – igen bölcsen – megvan ez a korlátozás. Nem ismétlem meg itt az észrevételeket, amelyek hitem szerint helyes és kielégítő megvilágításba helyezték ezt a témát. De talán nem árt megemlíteni egy olyan érvet az alkotmány e része ellen, amelyet Nagy-Britannia politikája és gyakorlata sugall. Azt mondják, hogy a brit királyságban a törvényhozó testületnek évente meg kell szavaznia a hadsereg további fenntartását, míg az amerikai alkotmány két évre hosszabbította meg ezt a kritikus időszakot. Az összehasonlítást általában ebben a formában tárják a közvélemény elé. De vajon igazságos-e ez a forma? És méltányos-e az ilyen összehasonlítás? Vajon a brit alkotmány egy évre szűkíti-e a parlament e jogkörét? És az amerikai alkotmány arra kötelezi-e a kongresszust, hogy kétévenként

hagyja jóvá a hitelkeretet? Nem! E hamis beállítás propagálói nyilván maguk is tudják, hogy a brit alkotmány nem korlátozza a törvényhozást ebben a tekintetben, s hogy az amerikai alkotmány maximálisan két évben állapítja meg a törvényhozás számára a hitelkeret időtartamát.

A brit példával való érvelés jogos és méltányos megfogalmazása a következő: jóllehet a brit alkotmány nem korlátozza a haderő-apparátusnak nyújtható hitelkeret időtartamát, a parlamenti gyakorlat ezt az időtartamot egy évre korlátozza. Nos, ha Nagy-Britanniában, ahol az alsóházat hét esztendőre választják, ahol legtöbb tagját a lakosság egy töredéke választja, ahol a választókat oly nagy mértékben korrumpálják a képviselők és a képviselőket az uralkodóház, a képviselői testület, noha hatalmában áll meghatározatlan időtartamra hitelt nyújtani a hadseregnek, az egyéves időtartamot nem akarja – vagy nem meri – hosszabbítani, akkor nem kellene-e magának a gyanúnak elpirulnia, amidőn azt a látszatot kelti, hogy az Egyesült Államok SZABADON, az EGÉSZ NÉP által, minden MÁSODIK ÉVBEN megválasztott képviselőire nem lehetne nyugodtan rábízni egy olyan hitelkeret odaítélését, amely eleve KÉT ÉV rövid időtartamára van korlátozva?

A rossz ügy rendszerint elárulja magát. A szövetségi kormányzat ellenzőinek eljárása rendre ezt az igazságot példázza. De az elkövetett ballépések közül is a legkirívóbb az a próbálkozás, amelynek során igyekeztek felhasználni a népnek az állandó hadsereg intézményével szemben táplált csöndes rosszallását. A kísérlet teljes mértékben erre a fontos témára irányította a közfigyelmet, és olyan vizsgálódáshoz vezetett, amely szükségképpen azt a megalapozott és általános meggyőződést eredményezte, hogy az alkotmány nemcsak hatékony védelmet nyújt az ebből az irányból fenyegető veszély ellen, hanem ráadásul csakis a nemzetvédelem szempontjainak teljességgel megfelelő és az unió megőrzését teljes mértékben szem előtt tartó alkotmány mentheti meg Amerikát

attól, hogy annyi állandó hadsereg legyen a területén, ahány államra vagy konföderációra oszlik, s hogy ezen testületek számának folytonos növekedése súlyos teherként nehezedjék az emberek vagyonára és veszélyeztesse szabadságjogaikat. Mert az egységes és jól működő kormányzat védőszárnyai alatt az ilyen – egyébként szükséges – apparátusnak anyagilag elviselhetőnek és a szabadságjogok szempontjából biztonságosnak kell lennie.

A hajóhad felszerelésének és fenntartásának jogkörére oly nyilvánvalóan szükség van, hogy a majdnem minden más vonatkozásban kíméletlen kritika ebben a tekintetben megkímélte az alkotmányt. Valóban: Amerika legnagyobb áldásai közé sorolható, hogy miként az unió az egyedüli forrása tengerészeti erejének, úgy a hadiflotta a külföldről fenyegető veszély elleni védekezés fő ereje. Helyzetünk ebben a tekintetben is hasonlít Nagy-Britannia előnyös – mert szigetországi – helyzetére. A biztonságunkat külföldről fenyegető vállalkozások visszaverésére legalkalmasabb ütegeinket szerencsére sohasem fordíthatja szabadságjogaink ellen valamilyen alattomos, szószegő kormányzat.

Az atlanti határhoz közeli lakosság nagyon is érdekelt a hajóhad nyújtotta védelemben; s ha az emberek eddig nyugodtan alhattak, ha tulajdonuk nem volt kitéve gátlástalan kalandorok zsákmányoló ösztöneinek, ha tengermelléki városaik eddig nem kényszerültek arra, hogy a vakmerő támadók rajtaütései nyomán támasztott követeléseket teljesítve váltságdíjat fizessenek a még nagyobb vész elkerülése fejében – nos, a jó szerencsének e megnyilvánulásai nem annak köszönhetők, hogy a hivatalban lévő kormányzat meg tudja védeni azokat, akiktől lojalitást vár, hanem múlékony és csalóka okoknak. Ha eltekintünk Marylandtől és Virginiától, amelyeknek keleti határa különösen sebezhető, nincs még egy olyan része az uniónak, amelyet érzékenyebben érintene ez a kérdés, mint éppen New York államot. Tengerpartja igen kiterjedt. A legjelen-

tősebb körzete sziget. Az állam területét több mint ötven tengeri mérföldön nagy, hajózható folyó szeli át.* Hatalmas árupiacát, gazdagság-rezervoárját úgyszólván minden pillanatban befolyásolja az események alakulása. Szinte túsznak tekinthető: esetleg kénytelen gyalázatosan engedni a külországi ellenség diktátumának, sőt talán kalózok és egyéb barbárok rabló követeléseinek is. Ha a kényes európai helyzet háborút okoz, és a helyzetből adódó szenvedélyek rászabadulnak az óceánra, akkor a csodával lesz határos, ha – nemcsak a tengeren, hanem a vele határos részeken is – megmenekülünk az inzultusoktól, az atrocitásoktól és a rombolástól. Amerika jelenlegi helyzetében a katasztrófa veszélyének leginkább kitett államoknak nincs mit remélniük a mostani központi fantomkormánytól; s ha saját erőforrásaik elegendők volnának is ahhoz, hogy felkészüljenek a veszélyre, a védekezés költségei jórészt felemésztenék mindazt, amit meg kellene védeni.

A milícia megszervezésének és igénybevételének jogkörét már kellőképpen megindokoltuk és megvilágítottuk.

A pénzalapok megteremtésének és kölcsönök felvételének ügye – ez a honvédelmi erőfeszítés mozgatóereje – ugyanebbe a kategóriába tartozik. Ezt a jogkört is alaposan tanulmányoztuk már, és remélem, sikerült bebizonyítanunk, hogy az alkotmány kellő figyelmet szentel mind a jogkör kiterjedésének, mind a formájának. Egyetlen megjegyzést hadd fűzzek ehhez azok számára, akik azt állítják, hogy a jogkört a külső adókivetésre kellett volna korlátozni, vagyis a behozatali vámokra. Nem kétséges, ez mindig értékes bevételi forrás lesz, sőt meglehetősen hosszú ideig az egyik legfőbb ilyen forrás, és jelenleg nélkülözhetetlen. De nagyot tévednénk, ha számításon kívül hagynók, hogy a külkereskedelemből szerzett bevétel nagysága szükségképpen az import mennyisége és fajtája szerint változik, s hogy e változások nem felelnek meg a lakosság növekedésének, amely mégiscsak a közszükségletek általános mércéje. Mindaddig, amíg a mezőgazdaság az

egyetlen termelési ág, az iparcikkek behozatalának növekednie kell, mivel nő a fogyasztók száma. Mihelyt azonban a mezőgazdaság munkaerő-szükséglete telítve van, megindul a hazai gyáripar fejlődése, s akkor a népesség növekedésével a behozatal csökken. Távolabbra tekintve, a behozatal jelentős része nyersanyag lesz, amelyet exportcikkekké dolgoznak fel; így aztán inkább jutalmakkal kell majd bátorítani, semmint elbátortalanító vámokkal megterhelni. Egy tartósnak szánt kormányzati rendszernek tekintetbe kell vennie az ilyen fordulatokat, s tudnia kell alkalmazkodni hozzájuk.

Némelyek, akik különben nem tagadták az adókivetési jogkör szükségességét, az alkotmány nyelvezete ellen intéztek heves kirohanást. Azt hajtogatták és visszhangozták, hogy „az adók, a vámok, az illetékek és a járulékok kivetése és behajtása, adósságok kifizetése, valamint az Egyesült Államok közös védelmére és általános jólétére vonatkozó rendelkezések meghozatalá"-t* illető hatáskör nem más, mint korlátlan megbízás minden olyan hatalom gyakorlására, amelyre rá lehet fogni, hogy a honvédelem vagy a közjó nélkülözhetetlen kelléke. Az a tény, hogy e szerzők a félreértelmezésnek erre a szintjére alacsonyodnak le, minden másnál világosabban bizonyítja szorongatott helyzetüket.

Ha az alkotmány nem tartalmazná a kongresszus jogköreinek más felsorolását vagy meghatározását, mint az imént idézett, általánosságban mozgó passzus, akkor az említett ellenvetésre legalább valami ürügy volna; bár nehéz lenne okát adni, hogy miért ilyen ügyetlenül van megfogalmazva a minden lehetséges esetre kiterjedő törvénykezési jogkör. A felhatalmazás a sajtószabadság elpusztítására, az esküdtbíróságok eltörlésére, sőt az örökösödés és az átruházás önkényes szabályozására fölöttébb különös módon fejeződik ki abban a kitételben, hogy „pénzt előteremteni a közjólétre".

De ugyan mi indokolhatja az ellenvetéseket, ha a tárgyköröket, amelyekre ezek az általános kifejezések utalnak,

azonnal, csupán egy pontosvesszőnyi szünet után, föl is sorolják? Ha ugyanannak az okiratnak a különféle részei úgy értelmezendők, hogy minden egyes résznek meghatározott jelentést kell tulajdonítani, vajon ugyanannak a mondatnak valamelyik része kizárható-e a jelentés összetevői közül? Vajon a kétesebb és homályosabb értelmű kifejezések teljes terjedelmükben megtarthatók-e, miközben a világos és pontos kifejezésektől eleve megtagadtatik mindenfajta jelentés? Ugyan mi végre sorolnák fel külön-külön az egyes jogköröket, ha az volna az elgondolás, hogy ezek – és egyéb jogkörök – amúgy is bennfoglaltatnak a már előbb megemlített általános jogkörben? Mi sem természetesebb vagy közkeletűbb, mint először valami általános megállapítást tenni, aztán – a részletek felsorolásával – kifejteni és megmagyarázni. De olyan részleteket felsorolni, amelyek nem fejtik ki és nem magyarázzák meg az általános jelentést, és csak összezavarnak és félrevezetnek – engedtessék meg, hogy ezt a képtelen elgondolást – ha az alkotmány ellenzői, illetve megfogalmazói között kell választani, semmi esetre se varrjuk az utóbbiak nyakába.

Annál különösebb a dolog, mivel a Konvenció fogalmazása e helyt voltaképpen a Konföderációs Cikkelyek másolata. A 3. cikkely szerint az államok uniójának célja: „közös védelmük, szabadságjogaik, közös és általános jólétük biztosítása". Még szembeötlőbb a 8. cikkely kifejezéseinek azonossága: „a honvédelemre vagy a közjólétre fordított minden olyan hadi és egyéb költség, amelyet az Egyesült Államok kongresszusa jóváhagyott, egy közös kincstárból folyósítandó" stb. Hasonló fogalmazás olvasható a 9. cikkelyben. Magyarázzuk e cikkelyek bármelyikét olyan módon, ahogy az új alkotmányt próbálják értelmezni, és a meglévő kongresszusra máris olyan jogköröket ruházunk, amelyek alapján mindenféle ügyben törvényt hozhat. De vajon mit gondoltunk volna erről a testületről, ha kizárólag az általánosságokat veszi tekintetbe, és

figyelmen kívül hagyva a részleteket, amelyek meghatározzák és korlátozzák az általánosságok horderejét, korlátlan hatalmat gyakorol a honvédelem és a közjólét biztosítása tekintetében? Maguktól az ellenzőktől kérdezem: vajon akkor ugyanahhoz az érvrendszerhez folyamodtak volna a kongresszus igazolására, amelyet most a Konvenció ellen alkalmaznak? Bizony könnyen megeshetik, hogy a balítélet önnönmagát ítéli el!

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 42. SZ.: MADISON

1788. január 22.

New York állam népéhez

A központi kormányzatra ruházott jogkörök *második* kategóriája a külföldi országokkal folytatott kapcsolatokra vonatkozik, vagyis: nemzetközi szerződések kötése; nagykövetek, más diplomáciai vezetők és konzulok küldése és fogadása; nyílt tengeren elkövetett kalózkodás és egyéb bűncselekmények, valamint a nemzetközi jog megsértésének megtorlása: a külkereskedelem szabályozása (ebbe beletartozik az a jogkör, amely 1808 után megtiltja a rabszolga-behozatalt és addig is tízdollárnyi vámot vet ki fejenként az ilyen import letörése végett).

A jogköröknek ez a kategóriája nyilvánvaló és jelentős ága a szövetségi adminisztrációnak. Ha bármilyen tekintetben egységes nemzet akarunk lenni, akkor mindenekelőtt a más nemzetekhez fűződő kapcsolatainkban kell annak lennünk.

A nemzetközi szerződéskötés, valamint a követküldés és követfogadás jogköréhez nincs mit hozzátenni. Mindkét jogkört tartalmazzák a Konföderációs Cikkelyek, a különbség csupán annyi, hogy a Konvenció tervezete megszabadítja az előbbit attól a kitételtől, amelynek értelmében az egyes államok rend-

szabályai jelentősen hátráltathatnák a szerződéskötést; továbbá: a nagykövetekre vonatkozó előíráshoz – kifejezetten és igen helyesen – hozzáadódott a „más diplomáciai vezetők és konzulok" kinevezésének jogköre. A *nagykövet* kifejezésen, ha szigorúan értelmezzük, amint ezt a 2. konföderációs cikkely minden jel szerint megköveteli, a követek legmagasabb kategóriája értendő; nem foglalja viszont magában ez a kifejezés azokat a rangokat, amelyeket az Egyesült Államok valószínűleg előnyben fog részesíteni ott, ahol külföldi nagykövetségek felállítása bizonyul szükségesnek. És bármily tágan értelmezzük is a dolgot, a kifejezés a *konzul* fogalmát nem tartalmazza. De indokoltnak találták – és a kongresszus gyakorlata is ez volt –, hogy a követek alacsonyabb rangját vegyék figyelembe, és hogy konzulokat küldjenek és fogadjanak. Igaz, ott, ahol a kereskedelmi szerződések a kereskedelem lebonyolításában közreműködő konzulok kölcsönös kinevezéséről beszélnek, a külföldi konzulok fogadása beletartozhat a kereskedelmi szerződések jogkörébe; és ahol nincs ilyen szerződés, ott amerikai konzuloknak külföldre küldése *esetleg* bennfoglaltatik a 9. konföderációs cikkelyben megállapított jogkörben, amely olyan polgári tisztviselők kinevezésére hatalmaz fel, akikre az Egyesült Államok ügyeinek intézéséhez szükség van. De konzuloknak az Egyesült Államokba való befogadásáról a jelek szerint megfeledkeztek, mármint ott, ahol korábban megkötött szerződések nem gondoskodtak erről. A mulasztás pótlása egyike a kisebb jelentőségű eseteknek, amelyekben a Konvenció javított az előtte levő mintán. De a legapróbb rendelkezések is fontosságra tesznek szert, amikor arra irányulnak, hogy kiküszöböljék a fokozatos és észrevétlen hatalombitorlás kényszerűségét vagy ürügyeit; azoknak az eseteknek a listája, amelyekben a kongresszust félrevezették vagy a megadott jogkörök túllépésére kényszerítették a konföderáció fogyatékosságai, megdöbbentené mindazokat, akik nem kísérték figyelemmel az ilyen ügyeket. Elég

jelentős érv lehetne ez a lista az új alkotmány mellett, amely úgy látszik, éppoly gondosan igyekezett helyrehozni a régi alkotmány kisebb hibáit, mint a nyilvánvalóbbakat és szembeötlőbbeket.

A nyílt tengeren elkövetett kalózkodás és egyéb bűntettek meghatározásának és megtorlásának jogköre, valamint a nemzetközi jogon esett sérelmek megtorlásának jogköre – szintén helyesen – a központi kormányzaté, és ez a Konföderációs Cikkelyeknek még az előbbinél is jelentősebb tökéletesítése. E cikkelyek nem tartalmaznak intézkedéseket a nemzetközi jog megsértésének esetére, és következésképpen bármely felelőtlen tagállam összeveszítheti a konföderációt külföldi országokkal. A kalózkodásra és egyéb bűntettekre vonatkozó szövetségi alkotmánycikkelyek sem mennek messzebbre, mint hogy előírják: bíróságok állítandók fel e cselekmények tárgyalására. A kalózkodás meghatározását talán hátrányos következmények nélkül a nemzetközi jogra lehet bízni, jóllehet törvénykezési definíciója a legtöbb helyi törvénykönyvben megtalálható. Nyilvánvalóan szükség van azonban a nyílt tengeren elkövetett bűntettek meghatározására. A bűntett (felony) meghatározatlan jelentésű kifejezés az angol szokásjogban (common law), és különféle horderejű az angol királyság kodifikált jogában is. De egyetlen külföldi ország szokásjoga vagy írott joga sem lehet kötelező érvényű a mi országunkra, kivéve ha már korábban beillesztettük a saját jogrendszerünkbe. A kifejezésnek a tagállamok törvénykönyveiben fellelhető meghatározása éppoly kevéssé alkalmazható, mint amilyen becstelen és jogtalan volna a külföldi példa önkényes átvétele. Amellett ahány tagállam, annyiféle a definíció, és a büntető törvénykönyvek minden egyes felülvizsgálatával azok is változnak. A bizonyosság és az egyöntetűség kedvéért tehát ebben az esetben minden tekintetben szükséges és helyénvaló volt a bűntettek és bűncselekmények meghatározásának jogát a központi hatalomra bízni.

A külkereskedelem szabályozását már sok szemszögből megvilágítottuk és teljes terjedelmében tanulmányoztuk, így nincs szükség annak további bizonyítására, hogy az ügy a szövetségi kormányzat hatáskörébe tartozik.

Kétségkívül kívánatos lett volna, ha a rabszolga-behozatal tiltásának jogkörével nem várunk 1808-ig, vagyis inkább az lett volna jó, ha ez a jogkör azonnal hatályba lép. De nem nehéz megmagyarázni, hogy miért írták elő e korlátozást a központi kormányzat számára, mint ahogyan könnyű megmagyarázni e bekezdés fogalmazását is. Nagy nyereségnek tekintendő az emberiesség szempontjából, hogy egy húszéves periódus örök időkre véget vethet az Egyesült Államokban egy kereskedelmi ágnak, amely oly sokáig és oly harsányan hirdette a modern politika alapvető barbárságát; s hogy ebben az időszakban a szövetségi kormányzat nagyon is helytelenítени fogja ezt a kereskedelmi ágat, amely teljesen eltörölhető lesz annak a néhány államnak a beleegyezésével, amely ma még folytatja ezt a természetellenes kereskedést, de az unió államai nagy többségének tiltó példája nyomán változtat majd az álláspontján. Mily boldogok lennének a szerencsétlen afrikaiak, ha ugyanilyen kedvező kilátásokkal várhatnák, hogy kiszabadulnak európai testvéreik igájából! Kísérletek történtek, hogy ezt a bekezdést alkotmányellenesnek állítsák be: egyfelől törvénytelen tevékenység bűnös megtűrésének bélyegezték, másfelől viszont olyan törekvésnek, amely akadályozza az európaiak önkéntes és hasznos amerikai emigrációját. Nem azért említem e méltatlan félreértelmezéseket, hogy megfeleljek rájuk, hanem azért, hogy érzékeltessem, milyen módon és milyen szellemben gyakorolják némelyek ellenzékiségüket a megalakítandó kormánnyal szemben.

A *harmadik* kategóriába azok a jogkörök tartoznak, amelyek az egyes államok közötti összhangot és zavartalan érintkezést segítik elő.

Idetartoznak az egyes államok hatalmát korlátozó intéz-

kedések, továbbá a bírói hatalom egyes jogkörei; de az előbbiek egészen külön fejezetet alkotnak, az utóbbiakat viszont akkor tanulmányozzuk majd részletesen, amikor a kormányzat szerkezetét és szervezeti felépítését vizsgáljuk. Most arra szorítkozom, hogy futólag áttekintsem a harmadik kategóriába tartozó maradék jogköröket, vagyis: az egyes államok és az indián törzsek közötti kereskedelem szabályozását; a pénzérmék kibocsátásának jogát; a pénz értékének és az idegen pénzérmék hozzá viszonyított értékének szabályozását; az Egyesült Államok pénzérméi és értékpapírjai hamisításának büntetését; a szabványsúlyok és -mértékek rögzítését; az egységes honosítási és csődtörvények meghozatalát; annak a módszernek a szabályozását, amellyel a bármely államban végrehajtott állami aktusok, kiadott okmányok és bírói eljárások valódiságát bizonyítják, továbbá annak szabályozását, hogy milyen jogkövetkezményekkel járnak ezek más államokban; végül postahivatalok létesítését és postautak építését.

A meglévő konföderáció tagállamai közötti kereskedelem szabályozására vonatkozó jogkör fogyatékossága a tapasztalatok alapján világosan megállapítható. A korábbi értekezésekben a témával összefüggő bizonyítékokhoz és észrevételekhez bízvást hozzáfűzhetjük, hogy a pótlólagos intézkedés nélkül hiányos és hatástalan lett volna a külkereskedelem szabályozásának jogköre. E jogkör egyik lényeges célja az volt, hogy az egyes államok más államokon keresztül lebonyolított exportját és importját az utóbbiak ne adóztathassák meg. Ha a közvetítő államok kényükre-kedvükre szabályozhatnák az államok közötti kereskedelmet, megtalálnák a módját, hogy az export-import cikkeket a területükön való átszállítás fejében olyan vámokkal sújtsák, amelyek az exportcikkek előállítóit és az importcikkek fogyasztóit terhelnék. A tapasztalat arra tanít, hogy különféle mesterkedések elősegítenék az ilyen gyakorlatot, és mind az efféle tapasztalatokból, mind pedig az emberi viszonylatok általános ismerete alapján tudhatjuk,

hogy az ilyesmi végeérhetetlen ellenségeskedésbe torkollik, és valószínű, hogy súlyosan megzavarja a köz nyugalmát. Azok szemében, akik szenvedélyektől és érdekektől mentesen szemlélik a dolgokat, a kereskedőállamoknak az a törekvése, hogy – bárminő formában – közvetett bevételeket préseljenek ki nem kereskedő szomszédaikból, nemcsak kevéssé eszélyes, hanem méltánytalan eljárás is, amely a sértett felet – részben neheztelésből, részben pedig érdekből – arra ösztönözheti, hogy külkereskedelmét kényelmetlenebb úton-módon bonyolítsa le. Ámde az értelem szelíd hangját, amely magasabb és tartósabb érdekek mellett érvel, túlságosan gyakran fojtja el a testületekben, de a személyes érintkezésben is az azonnali és túlzott haszonszerzés türelmetlen mohóságának lármája.

A konföderációba tömörült államok egymással folytatott kereskedelmét ellenőriznie kell valamilyen testületnek – ennek szükségességét nemcsak a saját példánk illusztrálja, hanem más országoké is. Svájcban, ahol igen laza az unió, mindegyik kanton köteles a más kantonokba irányuló áruszállítmányokat átengedni a területén, mégpedig a vámok növelése nélkül. Németországban birodalmi törvény írja elő, hogy a fejedelmek és az államok nem sújthatják illetékekkel vagy híd-, út- és folyami vámokkal a területükön áthaladó szállítmányokat a császár vagy a birodalmi gyűlés jóváhagyása nélkül, jóllehet az egyik korábbi értekezésben közölt idézetből kitűnik, hogy a szóban forgó konföderációban sok esetben nem érvényesült ez a gyakorlat, ami aztán persze az előbb említett bajokkal járt. A Holland Unióban a tagállamokkal szemben érvényesül a megszorítás, hogy központi jóváhagyás nélkül nem szabad a szomszédokra hátrányos adót kivetniük.

Az indián törzsekkel folytatott kereskedelem szabályozásából – igen helyesen – hiányzik a Konföderációs Cikkelyeknek az a két korlátozása, amely az előírásokat homályossá és ellentmondásossá teszi. A jogkör e cikkelyekben azokra az indiánokra korlátozódik, akik nem tekinthetők egy tagállam

polgárainak sem, és előírja, hogy az egyes államok e jogköre – saját határaikon belül, saját fennhatóságuk alatt – nem sérthető meg és nem korlátozható. Hogy miféle indiánok tekintendők egy-egy állam polgárainak, nincs meghatározva, és a kérdés sokszor volt már tanácstalanság és civódás tárgya a szövetségi testületekben. Az pedig teljességgel érthetetlen, hogy miként szabályozhatja egy külső hatóság a belső törvényhozás hatásköreinek megsértése nélkül a kereskedelmi forgalmat azokkal az indiánokkal, akik nem polgárai ugyan egy-egy államnak, de mégiscsak egy állam törvényhozói fennhatósága alatt élnek. Nem az egyetlen olyan eset ez, amikor a konföderáció – meggondolatlanul – lehetetlenre vállalkozott: összeegyeztetni kívánta az unióban érvényesülő részleges szuverenitást az egyes államokban előírt teljes szuverenitással; eredménytelen támadási kísérlet ez egy matematikai alaptétel ellen, ha ugyanis valamiből elveszünk egy részt, akkor az egész nem maradhat meg épségben.

Ami a pénzérmék kibocsátásának jogát és a pénzérmék értéke megállapításának jogkörét illeti – beleértve az utóbbiba a külföldi pénznemekhez viszonyított értéket is –, csak annyit jegyzek meg, hogy az értékmegállapítás dolgában az alkotmány pótolta a Konföderációs Cikkelyek egyik hiányát. A jelenlegi kongresszus jogköre a saját fennhatósága, nem pedig az egyes államok fennhatósága alatt vert pénz értékének szabályozására korlátozódik. Nyilvánvaló, hogy a használatban lévő pénz *értékének* javasolt egyöntetűségét semmivé teheti, ha a külföldi pénzérmék viszonyított értékének megállapítását a különféle államok eltérő szabályozására bízzuk.

Az állami értékpapírok és a pénzérmék hamisításának megbüntetése természetszerűleg annak a hatóságnak a jogköre, amely mind az értékpapírok, mind a pénz értékének biztosítására hivatott.

A szabványsúlyok és -mértékek rögzítése kikerült a Konfö-

derációs Cikkelyek hatálya alól, s hasonló meggondolások érvényesek rá, mint a pénz és a pénzérték szabályozására.

A honosítási szabályokban tapasztalható eltéréseket régóta emlegetik rendszerünk egyik hibájaként, s azt mondják, hogy bonyolult és kényes kérdések előidézője. Mint a konföderáció 4. cikkelyében olvasható, „az államok *szabad lakosai* – ínségesek, csavargók és szökésben lévő bűnözők kivételével – minden államban jogosultak a *szabad polgárok* kiváltságaira és mentességeire, és minden egyes állam *népe* minden más államban jogosult a kereskedelmi kiváltságok és előnyök élvezésére" stb. Figyelemre méltó nyelvi zűrzavar észlelhető itt. Nem fejthető meg egykönnyen, miért olvasható a cikkely egyik részében a *szabad lakosai* kifejezés, a másikban a *szabad polgárok* meghatározás, majd pedig a *nép* szó, vagy hogy miért kellett a „kiváltságokat és mentességeket" a „kereskedelmi kiváltságok"-kal és „előnyök"-kel megtetézni. Aligha kerülhető el az az értelmezés, amely szerint azok, akiket egy állam *szabad lakosaiként* emlegetünk, jóllehet nem polgárai ennek az államnak, minden más államban jogosultak az utóbbiakban a *szabad polgárokat* megillető kiváltságok – vagyis a saját államukban nekik biztosítottaknál nagyobb kiváltságok – élvezésére; úgyhogy bármelyik államnak jogában áll, sőt bármelyik állam kötelezhető nemcsak más államokban polgárjogokat adni azoknak, akiknek a saját fennhatósága alatt adna ilyen jogokat, hanem azoknak is, akiket lakosokként befogad. De ha a „lakos" szót úgy értelmezzük, hogy az említett előnyök és kiváltságok csakis az állam polgáraira vonatkoztathatók, akkor csupán csökkentjük, de nem küszöböljük ki a nehézséget. Mert ebben az esetben mindegyik állam megtartaná azt a nagyon is helyteleníthető jogkörét, hogy minden más államban honosítsa az idegeneket. Akkor pedig az egyik államban már a rövid ott-lakás is polgárjogokkal ruházná fel a lakost, a másik állam viszont szigorúbb feltételekhez kötné a polgárjogok megszerzését. Tehát az idegen, aki bizonyos

jogokat nem kaphatna meg az utóbbi kategóriába tartozó állam törvényei alapján, kijátszhatná a rendelkezéseket pusztán azzal, hogy egy ideig az előbbi kategóriába tartozó államban lakik; így aztán az egyik állam törvényei – abszurd módon – a másik állam területén és fennhatósága alatt hatálytalanítanák az utóbbi, a „másik" törvényeit. Pusztán a véletlennek köszönhetjük, hogy eddig nem következett be valamilyen súlyos zűrzavar ebben a vonatkozásban. Több állam törvényei szerint a bizonyos kategóriákba tartozó idegenek ártalmas személyeknek minősülnek, és olyan tilalmak vonatkoznak rájuk, amelyek kirekesztik őket nemcsak a polgárjogok élvezéséből, hanem még az ott-tartózkodás előnyeiből is. Mi lenne mármost a következmény, ha az ilyen személyek – ott-tartózkodás révén vagy egyébként – egy másik állam törvényei alapján polgároknak minősülnének, és ekként érvényesítenék ott-tartózkodási és polgári jogaikat abban az államban, amely proskribálta, vagyis törvényen kívül helyezte őket? Bármilyenek lettek volna is a törvényes következmények, az egyéb lehetséges következmények túlságosan súlyosak ahhoz, hogy ne igényelnének intézkedést. Az új alkotmány tehát – igen helyesen – kiküszöböli ezt a visszásságot és a konföderáció fogyatékosságaiból adódó egyéb ilyen jellegű visszásságokat; felhatalmazza ugyanis a központi kormányzatot, hogy az Egyesült Államok egész területére érvényes, egységes honosítási törvényt vezessen be.

Az egységes csődtörvény megalkotásának jogköre oly szorosan kapcsolódik a kereskedelem szabályozásához, és oly sok csalást akadályoz meg azokban az esetekben, amikor a felek vagy a tulajdonuk ennek vagy amannak az államnak a fennhatósága alatt vannak ugyan, de ide-oda költöztethetők, hogy célirányossága nem is kérdéses.

Az a jogkör, hogy átfogó törvényekkel határozzák meg a törvények, okmányok és bírósági eljárások érvényességének módját minden egyes államban, továbbá a szomszédos álla-

mokban érvényes hitelességüket és hatályukat, nyilvánvaló és üdvös fejlődés a Konföderációs Cikkelyek ilyen vonatkozású bekezdéséhez képest. E bekezdés jelentése ugyanis szerfölött homályos, és bármilyen értelmezés szerint is nagyon csekély jelentőségű. Az itt megállapított jogkör viszont az igazságszolgáltatás igen eredményes eszközévé lehet, és kivált az egymással szomszédos államok határain alkalmazható előnyösen, ahol is az igazságszolgáltatás következményei jelenleg az eljárás bármely szakaszában hirtelen és titokban idegen fennhatóság függőségébe kerülhetnek.

A postautak építése jogkörének minden szempontból ártalmatlan jogkörnek kell lennie; s ha helyesen kezelik, nagy előnye származhatik belőle a köznek. Ami az államok közötti érintkezés megkönnyítésére szolgál, az mindig közérdekű.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 43. SZ.: MADISON

1788. január 23.

New York állam népéhez

A *negyedik* kategória a következő jogköröket foglalja magában.

1. „A tudomány és a hasznos művészetek haladásának támogatásá"-ra vonatkozó jogkör, „azzal, hogy a szerzők és a feltalálók számára meghatározott időre kizárólagos jogot biztosít írásműveikhez és felfedezéseikhez".*

Aligha lehet kérdéses e jogkör hasznos volta. Nagy-Britanniában a szerzői jogról ünnepélyesen kinyilvánították, hogy része a polgári jognak. Ugyanilyen helyénvalónak látszik, hogy a hasznos találmányok jogával a feltaláló rendelkezzék. Mindkét esetben teljes mértékben egybeesik a közjó és az egyéni érdek. Az állam nem hozhat külön-külön hatékony ren-

delkezéseket egyik esetben sem, és a legtöbb állam elébe ment a döntésnek akkor, amikor a kongresszus szorgalmazására törvényeket hozott ezen a téren.

2. „Kizárólagos törvényalkotás bármely ügyben, azon kerület tekintetében (tíz négyzetmérföldön belül), amely az egyes államok által történt átengedés és a Kongresszus hozzájárulása alapján az Egyesült Államok kormányzatának székhelyéül szolgál, és hasonló jogkör gyakorlása minden olyan terület tekintetében, amelyet az érintett állam törvényhozó testületének hozzájárulása alapján erődítmények, raktárak, hadiszertárak, dokkok és egyéb szükséges épületek létesítésének céljából megvásároltak."*

A kormányszékhelyen gyakorolt teljes hatalom magától értetődő. Az unió – de úgy is mondhatnám: a világ – minden törvényhozó testülete gyakorolja ezt a jogkört, mivel szerves tartozéka a főhatalomnak. Enélkül büntetlenül megsérthető lenne a közhatalom, és megszakítható a működése; ráadásul a központi kormányzat tagjai kötelességük teljesítésében annak az államnak a védelmére szorulnának, amelynek területén a kormányzat székhelye van, és ez a függőség az országos testületeket abba a gyanúba keverhetné, hogy félnek vagy befolyás alatt állnak, ami éppoly megszégyenítő lenne a kormányzat, mint amilyen elfogadhatatlan a konföderáció többi tagja számára. Ez a meggondolás annál többet nyom a latban, mivel a kormányzat székhelyén végrehajtott, közhasznú fejlesztések fokozatos felhalmozódása túlságosan nagy közkötelezettséget jelentene ahhoz, hogy minden egyetlen állam kezében maradjon, és annyi akadályt gördítene a kormányzat áttelepítésének útjába, hogy még inkább csökkentené az utóbbi – feltétlenül szükséges – függetlenségét. Ennek a szövetségi kerületnek a kiterjedését kellőképpen meghatározták ahhoz, hogy elejét vegyék mindenféle gyanakvásnak. Mivel pedig a szövetségi kerület céljaira való használat az átengedő állam beleegye-

zésével történik; mivel az érdekelt állam nyilván szerződésben fogja biztosítani az ott lakó polgárok jogait és beleegyezését; mivel a lakosok megfelelő ösztönzést kapnak és kellő érdekeltséggel bírnak majd a terület átengedését illetően; mivel hallathatják szavukat a kormányzat megválasztásában, amely fennhatóságot gyakorol felettük; mivel szavazataik alapján természetszerűleg működtethetik helyi célokra a helyi törvényhozást; és mivel az állam törvényhozó testületének és az átengedett terület lakosságának jogköre, illetve az átengedésben vállalt szerepe az állam egész népétől, valamint az alkotmánynak a nép általi elfogadásából származtatható – a jelek szerint minden elképzelhető ellenvetés elháríttatott és kiküszöböltetett.

A központi kormányzat létesítette erődítmények, fegyverraktárak stb. fölött gyakorolt fennhatóság szükségessége nem kevésbé nyilvánvaló. Az ilyen célokra elköltött közpénzek, az ilyen célokra befektetett köztulajdon megköveteli, hogy a szóban forgó létesítmények kivétessenek az illető állam illetékessége alól. Nem volna helyes továbbá, ha olyan létesítmények, amelyektől esetleg az egész unió biztonsága függ, valamennyire is függőségbe kerülnének valamelyik tagállamtól. Itt is elhárítható minden ellenvetés és kétely, ha az egyes államok jóváhagyását kérik minden ilyen létesítményhez.

3. „Az árulás büntetésének megállapítása, de az árulás miatti elítélés nem jelentheti az örökösök kizárását az öröklésből, és a vagyonelkobzás is csak az elítélt személy életére terjedhet ki."*

Mivel az Egyesült Államok ellen hazaárulás követhető el, az Egyesült Államok felhatalmazandó ennek a megbüntetésére. Mivel azonban a kiagyalt és koholt „hazaárulás" igen alkalmas eszköz lehet arra, hogy erőszakos klikkek és csoportok – a szabad kormányzatok e természetes hordalékai – érvényesítsék egymással szemben a rosszindulatukat, a Konvenció, kiváló ítélőképességgel, korlátot állított e különleges veszéllyel

szemben: alkotmányjogilag meghatározta a szóban forgó bűncselekményt, definiálva az elítéléshez szükséges bizonyítékokat, és még a büntetés végrehajtása esetére is előírta a kongresszusnak, hogy a bűnösség következményeit az elkövető személyére korlátozza.

4. „A Kongresszus új államokat vehet fel az Unióba, de nem lehet új államot kialakítani vagy létesíteni egy másik állam fennhatósága alá tartozó területen; nem lehet új államot alakítani két vagy több állam, illetve államok részeinek egyesítése útján az érintett államok törvényhozó testülete és a Kongresszus hozzájárulása nélkül."*

A Konföderációs Cikkelyekben nem található előírás e fontos tárgykörről. Kanadát azon az alapon kívánták volna felvenni, hogy magáévá teszi az Egyesült Államok jogszabályait; a *kolóniákat* pedig – ezen a kifejezésen nyilván a többi brit gyarmat értendő – kilenc állam jóváhagyásától függően. A konföderációs okirat szerkesztői a jelek szerint figyelmen kívül hagyták *új államok* létesítésének lehetőségét. Láttuk már, milyen hátrányokkal járt ez a mulasztás és milyen jogkörök szálltak át ennek következtében a kongresszusra. Az új rendszer – igen helyesen – helyrehozta ezt a mulasztást. Az általános óvintézkedés, amely szerint a szövetségi hatalom és az érintett államok beleegyezése nélkül új állam nem hozható létre, megfelel az ilyen aktusok esetére szükségképpen érvényes alapelveknek. Az a különleges óvintézkedés, amely szerint egy állam felosztása útján nem hozhatók létre új államok az érintett állam jóváhagyása nélkül, a nagyobb államok megnyugtatására szolgál; mint ahogyan a kisebb államokat viszont az a rendelkezés nyugtatja meg, amely szerint nem egyesülhetnek államok az ő beleegyezésük nélkül.

5. „A Kongresszus hatáskörébe tartozik az Egyesült Államokhoz tartozó területekre és egyéb tulajdonra vonatkozó minden szükséges rendelkezés és szabály megállapítása. A jelen Alkotmány rendelkezéseit nem lehet úgy értelmezni,

hogy azok az Egyesült Államok vagy bármelyik állam igényeit csorbítják."*

Igen fontos jogkör ez; az előbbi jogkör indokoltságát alátámasztó meggondolásokhoz hasonló okok teszik szükségessé. A hozzácsatolt előírás is helyénvaló, és valószínűleg a nyugati határvidékkel kapcsolatos,* meglehetősen közismert acsarkodások, áskálódások és problémák miatt vált szükségessé.

6. „[Az Egyesült Államok] az Unió minden állama számára biztosítja a köztársasági kormányformát, minden államot védelmez ellenséges támadással szemben, és az állam törvényhozó testületének, illetve (ha a törvényhozó testület összehívása nem lehetséges) az állam végrehajtó szervének kérelmére védelmet nyújt a belső erőszak ellen."*

Egy köztársasági elveken alapuló és köztársasági tagállamokból álló konföderációban a felügyeletet gyakorló kormányzatnak elég tekintélyesnek kell lennie ahhoz, hogy megvédje a rendszert az arisztokratikus vagy monarchikus túlkapásoktól. Minél szorosabb az ilyen unió, annál jobban érdeklődnek a tagjai egymás politikai intézményei iránt és annál több joguk van megkövetelni, hogy az egyezségük szerinti kormányzati rendszer *lényegében* fenntartassék. Ez a jog magában foglalja az orvoslás lehetőségét; és vajon lehet-e ennek az orvoslásnak az alkotmánynál alkalmasabb eszköze? Az egymástól eltérő elveken és formákon alapuló kormányzatok kevésbé bizonyultak alkalmasnak bármilyen szövetségi koalícióra, mint az egymással rokon jellegűek. Montesquieu szerint „[mivel] Németország szabad városokból és fejedelmeknek alávetett kis államokból áll, a tapasztalat azt mutatja, hogy tökéletlenebb, mint Hollandia és Svájc". És hozzáteszi: „Görögországban minden elveszett, mikor Makedónia királyai helyet kaptak az amphiktüónok között."* Ez utóbbi esetben kétségkívül befolyásolta az eseményeket a konföderáció új tagjának aránytalanul nagy hatalma és monarchikus volta. Fölmerülhet a kérdés, hogy vajon mi szükség van az előbb

említett óvintézkedésre és vajon nem szolgálhat-e ürügyként arra, hogy maguknak az államoknak a beleegyezése nélkül változtatásokat hajtsanak végre az államok kormányzatán? E kérdésekre kézenfekvő a felelet. Ha nincs szükség a központi kormányzat beavatkozására, akkor az ilyen eseményre vonatkozó előírás pusztán ártalmatlan fölösleg az alkotmányban. De ugyan ki tudná megmondani, hogy milyen következményekkel járhatnak az egyes tagállamok szeszélyei, vállalkozó szellemű vezetők becsvágya vagy idegen hatalmak áskálódásai, intrikái és befolyása? A második kérdésre az lehetne a válasz, hogy ha a központi kormányzat az alkotmányos felhatalmazás következtében beavatkoznék, természetszerűleg teljes mértékben élnie kellene a felhatalmazással. Maga a felhatalmazás viszont nem terjed ki többre, mint hogy garantálja a köztársasági kormányformát, aminek előfeltétele, hogy már létezzék egy kormányzat, amelynek formája garantálható. Amíg tehát az egyes államokat továbbra is republikánus kormányzatok irányítják, ezeket a kormányzatokat a szövetségi alkotmány garantálja. Ha az államok esetleg úgy döntenek, hogy *más* köztársasági kormányformát választanak, ez jogukban áll, s akkor elvárhatják, hogy a szövetség kezeskedjék erről az új formáról. Az egyedüli korlátozás: nem válthatják fel a köztársasági alkotmányt antirepublikánus alkotmánnyal; ez olyan megszorítás, amelyet aligha minősít sérelmesnek bárki is.

Védelem az ellenséges támadással szemben – ezt joggal várhatják el a társadalomtól az alkotórészei. Az itt alkalmazott kifejezés a jelek szerint nemcsak azt foglalja magában, hogy minden államnak védelmet nyújtanak a külföldről jövő támadás ellen, hanem azt is, hogy megoltalmazzák őket az erősebb szomszéd államok becsvágyó vagy bosszúálló vállalkozásaitól. Az ókori és az újabb konföderációk története egyaránt azt mutatja, hogy az unió gyöngébb tagállamainak nem lehet közömbös e törvénycikk bölcs előrelátása.

Hozzáadódik ehhez – szintén helyesen – a belső erőszak elleni védelem. Láttuk, hogy a svájci kantonok esetében is történik ilyen intézkedés, jóllehet e kantonok voltaképpen nem is egyetlen kormányzat fennhatósága alá tartoznak; és ennek a szövetségnek – a svájcinak – a története arról tájékoztat, hogy a tagok gyakran folyamodnak kölcsönös segítségért és meg is kapják; ez a legdemokratikusabb kantonokra éppenúgy vonatkozik, mint a többiekre. Egy nem régi és jól ismert hazai eset* arra figyelmeztet bennünket, hogy fel kell készülni az ilyen szükséghelyzetekre.

Első látásra talán sem az a feltevés nem egyezik a republikánus elmélettel, hogy a többségnek nincs joga, sem az, hogy a kisebbségnek lehet elég ereje a kormányzat megdöntésére, szövetségi beavatkozást kérni tehát mindenképpen helytelennek látszik. De az elméleti érvelést ebben az esetben, mint egyébiránt a legtöbb esetben, erősen árnyalják a gyakorlat tanulságai. Ugyan miért ne alakíthatna törvényellenes szövetségeket erőszakos célokra akár egy állam lakosságának a többsége, kivált ha az állam nem nagy, akár pedig ugyanazon állam egy megyéjének vagy járásának többsége? És ha az utóbbi esetben az állam hatalmának a helyi hatóságokat kell támogatnia, vajon az előbbi esetben a szövetségi hatalomnak nem kell-e az állam hatóságait támogatnia? Mellesleg vannak a tagállami alkotmányoknak részei, amelyek annyira összefonódtak a szövetségi alkotmánnyal, hogy az egyikre nem lehet a másik megsebzése nélkül csapást mérni. Egy államban a felkelés csak ritkán vált ki szövetségi beavatkozást; a kivétel, ha a felkelésben részt vevők száma körülbelül megfelel a kormányt támogató erők számának. Sokkal kedvezőbb, ha ilyen esetekben a felügyelő hatalom nyomja el az erőszakot, mint hogyha a többségnek kellene véres és úgyszólván végeérhetetlen harcokban megvédeni a maga ügyét. A beavatkozás joga általában a létezésével eléri, hogy nem kell élni vele.

Vajon igaz-e, hogy köztársasági kormányzatokban az erő és az igazság szükségszerűen mindig azonos oldalon van? Vajon nem fordulhat elő, hogy a kisebbik akkora fölényben van pénzügyi erőforrások, katonai tehetség és tapasztalat vagy a külföldi hatalmaktól kapott titkos segítség terén, hogy végül fegyveres összecsapásban is diadalmaskodik? Vajon a kisebbik fél, összefogottsága és előnyösebb pozíciója révén, nem kerekedhetik-e a nagyobbik fölé, mely utóbbi képtelen erőinek gyors és koncentrált összegyűjtésére? Nincs hamisabb annál az elképzelésnél, hogy egy valóságos erőpróbában a győzelem ugyanolyan szabályok alapján számítható ki, mint amilyenek a népszámlálásban vagy akár a választások során érvényesülnek! Mert hát nem történhetik-e meg végül is, hogy az ÁLLAMPOLGÁROK kisebbsége SZEMÉLYEK többségévé válik, ha a létszámhoz külföldi származású lakosok adódnak hozzá, ha kalandorok ügyeskedése növeli az esélyeket, vagy pedig olyan embereké, akiknek az érdekelt állam alkotmánya nem adott szavazati jogot? Nem is szólva arról a szerencsétlen emberfajtáról, amely nagy számban van jelen némelyik államban, és a mindennapos kormányzás csöndes napjaiban el sem éri az emberi szintet, de amely a polgári erőszak viharos jeleneteiben esetleg emberré magasodik, és annak a félnek a javára billenti a mérleget, amelyhez csatlakozott.

Az olyan esetekben, amikor kétséges, hogy melyik oldalon az igazság, ugyan kik lehetnek alkalmasabb döntőbírák két erőszakos, állig felfegyverzett és az államot darabokra tépni készülő csoport között, mint a konföderációba tömörült államok képviselői, akiket nem hevít semmiféle lokális indulat? Náluk a bírói pártatlanság baráti szeretettel vegyül. Szerencsés dolog volna, ha minden szabad kormányzat ilyen gyógymóddal orvosolhatná a maga nyavalyáit, s ha ugyanilyen eredményes módszer lenne alkalmazható a világbéke érdekében.

Ha most azt kérdezi valaki, hogy mit lehet tenni egy olyan, minden államra kiterjedő felkelés ellen, amely óriási erő-

fölény bevetésével, de alkotmányjogilag indokolatlanul megy végbe, a válasz csakis az lehet, hogy az ilyesmi kívül esik ugyan az emberi orvoslás határain, de szerencsére a valószínűség határain is. Továbbá, hogy éppen elég jó ajánlólevél a szövetségi alkotmány számára, hogy csökkenti egy olyan katasztrófa lehetőségeit, amelynek elhárítására vagy helyrehozására semmiféle alkotmány nem képes.

A konföderációs köztársaság Montesquieu fölsorolta előnyei közül az egyik legfontosabb a következő: „Ha valamelyik szövetséges tag országában lázadás törne ki, a többiek lecsillapíthatják. Ha valahol visszaélések ütik fel fejüket, az egészséges részek helyre tudják igazítani azokat."*

7. „A jelen Alkotmány elfogadása előtt fennálló tartozások és kötelezettségek az Egyesült Államokra nézve, a jelen Alkotmány értelmében, ugyanúgy érvényesek, mint a Konföderáció értelmében."*

Ez csupán deklaratív tételnek tekintendő; és egyéb okok mellett esetleg az Egyesült Államok külföldi hitelezőinek kedvéért iktatták be, akiktől talán nem idegen az az úgynevezett tantétel, amely szerint a polgári társadalomban bekövetkezett politikai változásnak megvan az a sajátossága, hogy úgyszólván varázsütésre szertefoszlatja a rendszer erkölcsi kötelezettségeit.

Az alkotmánnyal szembeni kevésbé fontos bírálatok között az is szerepel, hogy a kötelezettségek érvényességét egyaránt kellett volna hangsúlyozni az Egyesült Államok javára és terhére; és abban a szellemben, amely a kicsinyes bírálókat általában jellemzi, ezt a mulasztást a nemzeti jogok elleni összeesküvéssé torzították el és nagyították fel. Hadd közöljük e nagy felfedezőkkel, amiről különben kevés ember szorul tájékoztatásra, hogy mivel a kötelezettségvállalások természetszerűleg kölcsönösek, érvényességük megerősítése az egyik részről az érvényesség megerősítését jelenti a másik részről is; és mivel ez a cikkely merőben deklaratív, az alapelv

egyszeri megállapítása a többi esetre is érvényes. Közölhető továbbá ezekkel az emberekkel, hogy minden alkotmánynak olyan veszélyekre kell korlátoznia az óvintézkedéseit, amelyek nem pusztán képzeletbeliek; s hogy nem forog fenn az a veszély, hogy valamely kormányzat, akár az alkotmányos deklarációval, akár anélkül MERÉSZELNÉ a közösséget jogszerűen megillető tartozásait az itt elítélt ürüggyel áthárítani.

8. „Intézkedni az államok háromnegyede által ratifikálandó alkotmánymódosításokról, két kivétellel."*

Előre látható, hogy a tapasztalat hasznos változtatásokat fog sugallni. Szükséges volt tehát módot találni a megvalósításukra. A Konvenció javasolta módozat minden jel szerint helyes. Kizárja a túlzott könnyedséget, amely ingataggá tenné az alkotmányt, de ugyanakkor kizárja a túlzott nehézkességet is, amely nem engedné az időközben fölfedezett hibák kijavítását. Ezenkívül mind a központi kormányzat, mind az állami kormányzatok számára lehetővé teszi, hogy kezdeményezzék a módosításokat a hibák nyomán, amelyekre a tapasztalat mutat rá az egyik vagy a másik oldalon. A szenátusi szavazatok egyenlőségére vonatkozó kivétel valószínűleg az államok fennmaradó szuverenitását védi, s a törvényhozás egyik ágában biztosítja a képviselet alapelvét; minden valószínűség szerint az egyenlőséghez különösen ragaszkodó államok nyomására került be a szövegbe. A másik kivétel is nyilván annak a meggondolásnak tulajdonítható, amely az általa megvédett kiváltság alapja.

9. „A jelen Alkotmány hatálybalépéséhez elegendő, ha kilenc állam konvenciója megerősíti, s emez államok vonatkozásában válik hatályossá."*

Ez a cikkely önmagáért beszél. Csakis a nép kinyilvánított felhatalmazása léptetheti hatályba az alkotmányt. Ha az volna a követelmény, hogy a tizenhárom állam egyhangúlag ratifikálja az alkotmányt, akkor az egész közösség alapvető érdekeit kiszolgáltatnák egyetlen tagállam szeszélyének vagy kor-

ruptságának. Ez arra vallana, hogy a Konvencióból hiányzott az előrelátás, ami pedig tapasztalataink szerint megbocsáthatatlan.

Két kényes kérdés vetődik fel ezzel kapcsolatban. 1. Az államok közötti ünnepélyes konföderációs szerződés milyen elv alapján hatálytalanítható a felek egyhangú jóváhagyása nélkül? 2. Milyen a viszony az alkotmányt ratifikáló kilenc vagy több állam és a nem ratifikáló néhány állam között?

Az első kérdés nyomban megválaszolható, ha a feltétlen szükségszerűségre hivatkozunk: az önfenntartás uralkodó alapelvére; a természet és a természet istenének transzcendentális, felsőbbrendű törvényére, amely kinyilvánítja, hogy minden politikai intézmény célja a társadalom biztonsága és boldogulása, és minden ilyen intézményt ennek kell alávetni. MEGLEHET, található válasz a kérdésre akkor is, ha nem lépünk túl magának a megállapodásnak az alapelvein. Már korábban említettük a konföderációnak azt a fogyatékosságát, hogy sok államban a puszta törvényhozási ratifikációnál magasabb rendű szentesítésre nincs szükség. Márpedig a viszonosság elve alighanem megköveteli, hogy a megállapodásnak a többi államra kisugárzó kötelező ereje is ezen a szabályon alapuljon. A független szuverenitások közötti és a törvényhozó hatalom rendes aktusain alapuló megállapodás nem tarthat igényt nyomósabb érvényességre, mint a felek között kötött szövetség vagy szerződés. A szerződésekre vonatkozó egyik sarkalatos tantétel szerint a cikkelyek mindegyike kölcsönös feltétele a másiknak; ha bármelyik cikkelyt megszegik, az egész szerződést szegik meg; és ha bármelyik fél megszegi a szerződést, lépése felmenti az összes többit, és feljogosítja őket, hogy – ha úgy tetszik – megszegettnek és semmisnek nyilvánítsák a szerződést. Ha sajnálatos módon e kényes igazságokra kellene hivatkozni annak igazolására, hogy miért nem nélkülözhetetlen egyes államok beleegyezése egy szövetségi szerződés fölbontásához, vajon a panaszos felek nem fogják-e

nehéz feladatnak találni, hogy számot adjanak azokról a SOKSZOROS és JELENTŐS törvényszegésekről, amelyekkel esetleg szembekerülnek? Volt idő, amikor leplezni kényszerültünk azokat az eszméket, amelyeket ez a paragrafus nyíltan kimond. Megváltozott a helyzet, és ugyanazok az indítékok ma más feladatot rónak ránk.

Nem kevésbé kényes a második kérdés; és az a kecsegtető kilátás, hogy a kérdés csupán hipotetikus, tiltja, hogy túlságosan firtassuk. Egyike ez azoknak az eseteknek, amelyeknél meg kell várni a dolgok alakulását. Általánosságban megjegyezhető, hogy jóllehet nem állhat fenn politikai kapcsolat a nemet és az igent mondó államok között, a morális kapcsolatok megmaradnak. Mindkét oldalon fenntartják majd, hogy nekik van igazuk; az emberiesség szabályait minden esetben megfelelően és kölcsönösen érvényesíteni kell; és reménykedjünk, hogy a közös érdek szem előtt tartása s elsősorban az elmúlt kedves epizódok emléke, valamint az a várakozás, hogy az újraegyesülés útjából hamarosan elhárulnak az akadályok, eredményesen ösztönöz majd MÉRSÉKLETRE az egyik oldalon, ÓVATOSSÁGRA a másikon.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 44. SZ.: MADISON

1788. január 25.

New York állam népéhez

A rendelkezések *ötödik* kategóriája a következőképpen korlátozza az egyes államok hatáskörét a szövetségi hatalom javára:

1. „Az egyes államok nem lehetnek szerződés, külföldi szövetség vagy konföderáció részesei; nem bocsáthatnak ki hajók felfegyverzését és ellenséges kereskedelmi hajók lefoglalását engedélyező okiratot; nem verhetnek pénzérméket;

nem bocsáthatnak ki hitelleveleket; adósságok visszafizetése céljából csak arany és ezüst pénzérméket ajánlhatnak fel; az államok nem fogadhatnak el visszaható hatályú, valamint bírói eljárás nélkül az összes polgári jogoktól megfosztó vagy a szerződéskötést hátrányosan befolyásoló törvényt, és nem adományozhatnak nemesi címeket."*

A szerződést, szövetséget, konföderációt tiltó rendelkezés szerves része az unió létező cikkelyeinek; és magyarázatra nem szoruló okokból belemásolták az új alkotmányba. A hajók felfegyverzését és lefoglalását engedélyező okiratra vonatkozó tilalom szintén része a régi szisztémának, de kissé kibővített formában került be az újba. A régi rend szerint az ilyen okiratokat az egyes államok hadüzenet után bocsáthatták ki. Az új rend szerint az ilyen okiratokat akár a háborúban, akár a hadüzenet előtt csakis az Egyesült Államok kormányzata bocsáthatja ki. A módosítást a külföldi hatalmakkal kapcsolatos előírások egyöntetűségének előnye teljes mértékben indokolja; és az is indokolt, hogy mindazokban az ügyekben, amelyeknek intézése az egész ország felelőssége, az országgal szemben valakinek közvetlen felelősséget kell vállalnia.

A pénzérmék kibocsátásának jogát az új alkotmány kiveszi a tagállamok kezéből; a konföderáció meghagyta nekik a pénzverés jogkörét a kongresszuséval párhuzamos jogkörként azzal a kikötéssel, hogy az ötvözet és az érték megszabása a kongresszus kizárólagos joga. Az új rendelkezés ebben az esetben is jobb a réginél. Amikor az ötvözetet és az értéket a központi hatalom állapította meg, az egyes államok pénzverési joga csakis azt eredményezhette, hogy megsokszorozódott a költséges pénzverdék száma, és nagy volt az eltérés a forgalmazott érmék formájában és súlyában. Az utóbbi visszásság meghiúsítja azt a törekvést, amiért az érmekibocsátás jogát eredetileg a szövetségi központra ruházták. A korábbi előírás megakadályozta ugyan, hogy a központi pénzverdének nehézkes módon aranyat és ezüstöt utaljanak át

újraverés végett, a cél viszont úgy is megvalósítható, hogy helyi pénzverdéket létesítenek központi irányítás alatt.

A tilalmaknak a hitellevelek kibocsátására való kiterjesztése bizonyára örömmel tölti el mindazokat, akik szeretik az igazságot és ismerik a közjólét valódi rugóit. A békekötés óta Amerika megszenvedte a papírpénz pusztító hatását; a papírpénz megingatta a bizalmat az emberek között, de a közélet testületeibe vetett igen szükséges bizalmat is; kedvezőtlen hatással volt az emberek szorgalmára és moráljára, meg a köztársasági kormányzat tekintélyére; hatalmas adóssága ez az oktalan intézkedéssel megvádolható államoknak, amely adósságot még sokáig nem lesznek képesek visszafizetni; vagy nevezzük inkább akkora bűnhalmazatnak, amelyért csakis úgy lehet vezekelni, ha az igazság oltárán föláldozzák a jogkört, amely az elkövetést lehetővé tette. E meggyőző érveken kívül hadd emlékeztessünk arra is, hogy az okok, amelyek szükségessé teszik, hogy az egyes államoktól megtagadják a pénzérték szabályozásának jogát, ugyanolyan nyomósak, mint a pénzérméknek papírpénzzel való helyettesítését tiltó érvek. Ha minden állam szabadon szabályozhatná pénze értékét, annyiféle fizetőeszköz volna forgalomban, amennyi az államok száma; ez alaposan megnehezítené az érintkezést az egyes államok között; lehetséges volna a pénzérték visszaható hatályú módosítása, ami kárt okozna más államok polgárainak, ez pedig természetesen szítaná az államközi ellenérzéseket. Ugyanez okból károsodhatnának a külföldi hatalmak állampolgárai is, úgyhogy az uniót akár egyetlenegy tagjának meggondolatlansága diszkreditálhatja és nehéz helyzetbe hozhatja. Mindezek a bajok éppúgy együtt járnak a tagállamoknak azzal a jogkörével, hogy papírpénzt bocsássanak ki, mint azzal, hogy arany- vagy ezüstpénzt veressenek. Az új alkotmány megfosztja a tagállamokat attól a joguktól is, hogy adósságaikat arany vagy ezüst helyett egyéb fizetőeszközök-

ben folyósítsák. Teszi ezt ugyanazon alapelv értelmében, mint amely tiltja a papírpénzforgalmat.

A vagyontól és polgári jogoktól való bírósági tárgyalás nélküli megfosztás, a visszamenő hatályú törvények, a szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítését megnehezítő törvények: mind ellentétesek a társadalmi szerződés és az egészséges törvényhozás alapelveivel. Némely állam alkotmányát bevezető deklarációk az első kettőt kifejezetten tiltják, s valamennyit kizárja az említett alapokmányok szelleme és szándéka. Saját tapasztalatunk azonban arra tanít, hogy e veszélyek ellen egyéb korlátokra is szükség van. A Konvenció tehát igen helyesen tette, hogy a személyes biztonság és a személyi jogok védelmét ezzel a védőbástyával is megerősítette, és nagyot tévednék, ha ez a cselekedet nem egyeznék a választók valódi érzületeivel és vitathatatlan érdekeivel. A józan amerikai nép belefáradt a közélet testületeit irányító ingadozó politikába. Szomorúan és felháborodva tapasztalta ez a nép, hogy a személyi jogokat érintő esetekben minden hirtelen változás és törvényhozói beavatkozás bizony nagyon is alkalmas eszköz a vakmerő és befolyásos spekulánsok kezében, és megannyi csapda a közösség szorgalmasabb, de kevésbé tájékozott részének. Megtapasztalta ez a nép azt is, hogy a törvényhozói beavatkozás csak az első láncszem bizonyos ismétlődő cselekmények hosszú láncolatában, és hogy minden rá következő beavatkozás természetszerűleg következik az előző hatásaiból. Igen helyes tehát a következtetés, hogy mélyreható reformra van szükség, amely lehetetlenné teszi, hogy közérdekű intézkedések mindenféle spekulációk céljait szolgálják; amely a körültekintő és szorgalmas gazdálkodást segíti elő, valamint a társadalom szabályszerű működését. A nemesi címek adományozását tiltó rendelkezés a Konföderációs Cikkelyekből került az új alkotmányba, s nem igényel további kommentárt.

2. „Az államok csak a Kongresszus hozzájárulásával vethet-

nek ki kiviteli vagy behozatali illetéket és vámot, kivéve azokat, amelyek feltétlenül szükségesek felügyeleti törvényeik végrehajtásához. Az államok által a kivitelre és behozatalra megállapított vámok és illetékek tiszta jövedelmét az Egyesült Államok kincstára használja fel, és az ezekre vonatkozó törvények felett a Kongresszus felülvizsgálati és ellenőrzési jogot gyakorol. Az államok a Kongresszus hozzájárulása nélkül nem vethetnek ki vámot tonna-tartalom után, békeidőben nem tarthatnak fenn csapatokat és hadihajókat, másik állammal vagy külföldi hatalommal nem létesíthetnek megállapodást vagy szerződést, nem folytathatnak háborút, kivéve a tényleges megtámadtatás vagy olyan fenyegető veszély esetét, amely nem tűri a késlekedést."*

Az államok behozatali és kiviteli jogkörének korlátozását indokolják mindazok az érvek, amelyek bizonyítják, hogy a kereskedelem szabályozása a szövetségi testületek feladata. Ehhez tehát elég egyetlenegy megjegyzést hozzáfűzni, nevezetesen, hogy a korlátozás megfogalmazása alkalmasnak látszik egyrészt arra, hogy az államok tetszésük szerint gondoskodhassanak import-export szükségleteikről, másrészt arra, hogy az Egyesült Államok megakadályozhassa az egyes államok esetleges visszaéléseit. Ennek a bekezdésnek a többi részével kapcsolatban egyrészt oly nyilvánvalók az érvek, másrészt már olyan alaposan megtárgyaltuk őket, hogy minden további megjegyzés szükségtelen.

A hatodik – utolsó – kategória azokból a jogkörökből és rendelkezésekből áll, amelyek az összes többinek a hatékonyságát biztosítják.

1. Első közülük a hatáskör „az összes olyan törvény megalkotására, amely a fenti hatáskörök, valamint az Egyesült Államok Kormányára jelen alkotmány által ráruházott összes többi hatáskör érvényesítése érdekében szükséges és megfelelő".*

Kevés olyan része van az alkotmánynak, amelyet féktele-

nebbül támadtak volna, mint éppen ezt; pedig ha tárgyilagosan nézzük a dolgot, egyik része sem olyan sebezhetetlen, mint éppen ez. E jogkör *tartalma* nélkül az egész alkotmány csak írott malaszt volna. Azok tehát, akik ellenzik, hogy ez a rész bekerüljön az alkotmányba, csak a rendelkezés *formáját* kifogásolhatják. De gondolkoztak-e már azon, hogy milyen alkalmasabb formulával lehetne helyettesíteni?

Négy más lehetséges módszerhez folyamodhatott volna a Konvenció. Lemásolhatta volna a második konföderációs cikkelyt, amely megtiltja a nem *„kifejezetten"* megadott jogkörök gyakorlását; megkísérelhette volna fölsorolni a „szükséges és megfelelő" általános kategóriában említhető jogköröket; negatív felsorolással is próbálkozhatott volna, ha részletezi az általános meghatározás alá nem eső kivételeket, végül pedig teljes hallgatásba burkolózhatott volna, és az értelmezésre és a következtetésre bízhatta volna, hogy melyek a szükséges és megfelelő jogkörök.

Ha a Konvenció az első módszerhez, vagyis a második konföderációs cikkely alkalmazásához folyamodik, akkor nyilvánvaló, hogy az új kongresszus, akárcsak az elődei, a következő dilemma előtt áll: vagy olyan szigorúan veszi a *„kifejezetten"* szót, hogy minden autoritástól megfosztja a kormányzatot, vagy pedig olyan tágan értelmezi, hogy voltaképpen hatástalanítja a korlátozást. Szükség esetén könnyű lenne kimutatni, hogy a kongresszus a Konföderációs Cikkelyekben ráruházott egyetlen fontos jogkört sem gyakorolt vagy tudna gyakorolni az *értelmezés* vagy a *következtetés* kisebb-nagyobb mérvű igénybevétele nélkül. Mivel az új szisztéma szerint ráruházott jogkörök nagyobb kiterjedésűek, a gyakorlásukra hivatott kormányzat még nehezebben tudná megoldani a dilemmát: vagy nem csinál semmit, s ezzel árt a közérdeknek, vagy pedig megszegi az alkotmányt azzal, hogy gyakorolja a szükséges és megfelelő jogköröket, amelyek azonban nem illetik meg *kifejezetten.*

Ha a Konvenció tételesen próbálta volna fölsorolni azokat a szükséges és megfelelő jogköröket, amelyek nélkülözhetetlenek az egyéb jogkörök hathatós gyakorlásához, tömören össze kellett volna foglalnia mindazokra a témakörökre vonatkozó törvényeket, amelyekkel az alkotmány foglalkozik; mégpedig nem csupán a dolgok jelenlegi állását, hanem a jövőben előadódható valamennyi változást is figyelembe véve. Mert valamely általános jogkör minden újabb érvényesítésével az általános jogkör *céljának* elérésére hivatott *különös jogköröknek* óhatatlanul módosulniuk kell a szóban forgó cél szerint; gyakran pedig megfelelőképpen változtatni kell rajtuk, miközben a cél változatlan marad.

Ha a Konvenció megpróbálta volna felsorolni azokat a részleges jogköröket és eszközöket, amelyek nem szükségesek vagy nem megfelelőek az általános jogkörök érvényesítéséhez, akkor nem kevésbé illuzórikus feladattal találta volna magát szemben; ráadásul egy további ellenvetéssel is, nevezetesen: ami véletlenül kimarad a felsorolásból, úgy értelmezhető, mintha azt a bizonyos jogkört megadták volna. Ha viszont – el akarván kerülni e következményt – a kivételek részleges felsorolásával próbálkozott volna a Konvenció, és a fennmaradó jogkörökre csak általánosságban utal, mint amelyek *nem szükségesek vagy nem alkalmasak,* akkor bizonyára az történt volna, hogy a felsorolás az elutasított jogkörök közül csupán néhányat tartalmaz, és hogy ezek a jogkörök a legkevésbé elfogadott vagy a legkevésbé tolerált jogkörök, mivel a felsorolás természetesen a legkevésbé szükséges és legkevésbé megfelelő jogköröket választotta volna ki, s a fennmaradó – szükségtelen és nem megfelelő – jogkörök kisebb nyomatékkal vétettek volna figyelembe, mint ha részleges felsorolásra nem kerül sor.

Ha az alkotmány teljességgel hallgat erről, nem kétséges, hogy az általános jogkörök érvényesítéséhez szükséges különös jogkörök hallgatólagosan elkerülhetetlenül a kormányzat-

ra szállnak. Nincs vitathatatlanabb alaptétele a jognak, vagy akár a józan észnek, mint az, hogy ha a cél szükséges, akkor az eszközök engedélyezve vannak; ha adva van az általános jogkör megtenni valamit, abba beletartozik minden különös jogkör, ami szükséges, hogy valóban meg legyen téve. Ha tehát a Konvenció ez utóbbi módszert alkalmazta volna, akkor a tervezetével szemben hangoztatott valamennyi ellenvetés érvényesnek tetszenék; és igen hátrányos volna nem kiküszöbölni egy olyan ürügyet, amelyet kritikus alkalmakkor az unió lényegbevágó jogköreinek kétségbevonására használhatnának fel.

Fölvetődhet a kérdés: vajon miféle következménnyel jár, ha a kongresszus, félreértelmezve az alkotmánynak ezt a részét, olyan jogköröket gyakorol, amelyeket az alkotmány valódi jelentése szerint nem gyakorolhat? Ugyanazt válaszolnám erre a kérdésre, mint abban az esetben, ha a kongresszus rosszul vagy túlontúl tágan értelmezné bármelyik egyéb jogkört; s mint abban az esetben, ha az általános jogkört a részeire bontjuk és ha a részjogkörök valamelyikét megszegnék; vagyis, röviden, azt válaszolnám, amit abban az esetben mondanék, ha az egyes államok törvényhozó testületei túllépnék a maguk alkotmányos jogköreit. Az első esetben a jogkörbitorlás következménye a törvényhozói aktust értelmező és érvényesítő végrehajtó és bírói hatalmi ágazattól függ. Végső fokon pedig a néphez kell folyamodni orvoslásért, mert a nép, lelkiismeretesebb képviselők megválasztásával, képes a bitorlók cselekedeteinek érvénytelenítésére. Az az igazság, hogy e végső jóvátételben inkább lehet bízni a szövetségi törvényhozás alkotmányellenes lépéseinek, mint a tagállami törvényhozó testületek hasonló intézkedéseinek esetében, azon egyszerű oknál fogva, hogy az előbbi minden ilyen aktus az utóbbiak jogainak megsértése, ezek tehát riadóztatni fogják a népet, s érvényesítik helyi befolyásukat az új szövetségi képviselők megválasztása érdekében. A tagállamok törvényhozása és a

nép között nincs olyan közvetítő testület, amely érdekelt az előbbi magatartásának figyelésében, így hát nagyobb az esély, hogy az állami alkotmányok megsértése észrevétlen és orvosolatlan marad.

2. „A jelen Alkotmány és az alapján alkotott törvények, valamint az Egyesült Államok hatáskörében kötött és kötendő nemzetközi szerződések az ország legfőbb törvényei. E törvények minden államban minden bíró számára kötelezőek, tekintet nélkül az egyes államok alkotmányában vagy törvényeiben foglalt ellenkező rendelkezésekre."*

Az alkotmány ellenzőit odáig ragadta a túlbuzgalom, hogy a tervezetnek ezt a pontját is megtámadják, holott nélküle az alkotmány nyilvánvalóan és gyökeresen fogyatékos volna. Hogy egészen világosan lássuk ezt: képzeljük el egy pillanatra, hogy egy megszorító záradék kimondja a tagállamok alkotmányainak felsőbbségét.

Először is: mivel ezek az alkotmányok – a létező konföderációs cikkelyekben olvasható eseteket kivéve – abszolút szuverenitással ruházzák fel az államok törvényhozó testületeit, a javasolt alkotmányban foglalt valamennyi jogkör – ha túllépik a Konföderációs Cikkelyekben fölsoroltakat – semmisnek volna tekintendő, és az új kongresszus az elődjéhez hasonló tehetetlenségre lenne kárhoztatva.

Másodszor: mivel némelyik állam alkotmánya nem ismeri el határozottan és teljes mértékben a konföderáció meglévő jogköreit, a tagállami jogkörök szupremáciájának határozott kikötése az ilyen államokban kérdésessé tenné a javasolt alkotmányba foglalt valamennyi jogkört.

Harmadszor: mivel a tagállamok alkotmányai nagyon is különbözők, előfordulhat, hogy egy minden tagállam szempontjából egyaránt nagy jelentőségű szerződés vagy országos törvény némelyik ilyen alkotmánnyal ellentétes, némelyikkel viszont nem, következésképpen némelyik államban érvényes, némelyikben ellenben nem.

Végül: első ízben volna tanúja a világ olyan kormányzati rendszernek, amely valamennyi kormányforma alapelvének a fordítottján alapul, tudniillik hogy az egész társadalom autoritása a részek autoritásának volna alávetve. Olyan szörny volna ez, amelynek fejét a végtagjai irányítják.

3. „A szenátorokat és képviselőket, az egyes államok törvényhozó testületének tagjait, az Egyesült Államok és az egyes államok végrehajtó szervének és igazságszolgáltatásának tisztségviselőit eskü vagy fogadalom kötelezi a jelen Alkotmány megtartására."*

Föltették már a kérdést: miért találtatott szükségesnek, hogy az államok tisztségviselői kötelező érvénnyel megtartsák a szövetségi alkotmányt, és miért nem szükséges, hogy hasonló eskü kötelezze az Egyesült Államok tisztségviselőit az egyes államok alkotmányainak tiszteletben tartására?

Több oka is van ennek a megkülönböztetésnek. Megelégszem itt egyetlenegynek az említésével, ez az egy azonban nyilvánvaló és perdöntő. A szövetségi kormányzat tagjainak nincs olyan eszköz a kezükben, amellyel érvényt szerezhetnének az állami alkotmányoknak. Ezzel szemben az állami kormányzat tagjainak és tisztségviselőinek nagyon is hatékony eszköz áll rendelkezésükre a szövetségi alkotmány érvényesítésére. Az elnök és a szenátus megválasztása ugyanis minden esetben az egyes államok törvényhozó testületeitől függ. S a képviselőház megválasztása első fokon ugyancsak ettől a testülettől függ; és a választást valószínűleg örök időkre az egyes államok tisztségviselői fogják irányítani, az egyes államok törvényeinek megfelelően.

4. A szövetségi jogkörök hatályosságát elősegítő rendelkezések között olyanok is találhatók, amelyek a végrehajtói és a bírói hatalmi ágakra vonatkoznak. Mivel azonban ezeket más helyütt alaposan fogjuk tárgyalni, most nem térek ki rájuk.

Részletesen áttekintettük hát mindama cikkelyeket, amelyek

a javasolt alkotmány által a szövetségi kormányzatra ruházott jogkörök mennyiségét öntik szavakba, és arra a cáfolhatatlan végkövetkeztetésre jutottunk, hogy e teljes jogkör egyik része sem szükségtelen vagy helytelen az unió szükséges céljainak megvalósításához. A kérdés tehát, hogy vajon a jogköröknek ez az összessége adassék-e meg vagy sem, egy másik kérdésre redukálódik: létesüljön-e az unió követelményeinek megfelelő kormányzat, vagy sem, más szavakkal: fennmaradjon-e az unió?

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 45. SZ.: MADISON

1788. január 26.

New York állam népéhez

Miután kimutattuk, hogy a szövetségi kormányzatra átruházott jogkörök egyike sem szükségtelen vagy helytelen, a következő kérdés az, hogy vajon e jogkörök összessége nem veszélyezteti-e az egyes államok kezében meghagyott hatalomrészt.

A Konvenció tervezetének ellenfelei nem azt vizsgálták elsősorban, hogy milyen mérvű hatalom szükséges a szövetségi kormányzat céljaira, hanem ehelyett ama másodrendű kérdés kibogozásába ölték az energiájukat, hogy miféle következményekkel járhat a hatalom javasolt mértéke az egyes államok kormányzataira nézve. Ha azonban az unió, mint bebizonyítottuk, fontos az amerikai nép biztonsága szempontjából, mert megvédi e népet a külföldről fenyegető veszélytől; ha fontos, mert megvédi a tagállamok torzsalkodásainak és háborúskodásának veszélyétől; ha fontos, mert megoltalmazza azoktól az erőszakos és elnyomó pártütőktől, akik megkeserítik a szabadság áldásait, valamint azoktól a katonai intézményektől, amelyek megmérgezik a szabadság forrásvizét;

egyszóval: ha az unió fontos az amerikai nép boldogulásához, akkor vajon nem arcátlanság-e szemére vetni egy olyan kormányzatnak, amely nélkül az unió céljai nem érhetők el, hogy esetleg csökkenti az egyes államok kormányzatainak jelentőségét? Vajon nem azért vívták meg az amerikai forradalmat, nem azért alakították meg az amerikai konföderációt, nem azért ömlött ezrek és ezrek vére, nem azért költötték el milliók nehezen megkeresett anyagi javait, hogy az amerikai nép békét, szabadságot és biztonságot élvezzen? Vagy netán azért történt mindez, hogy az egyes államok kormányzatai, a városi és községi intézmények bizonyos hatalmat élvezzenek, és a szuverenitással járó kiváltságok és méltóságok jussanak nekik osztályrészül? Hallottunk a régi világnak arról az istentelen dogmájáról, amely szerint a népek vannak a királyokért, s nem a királyok a népekért. Vajon ugyanez a doktrína éled most újjá – más formában – az új világban, s most a nép nyugodt boldogságát más jellegű politikai intézmények nézeteiért kellene föláldozni? Túl korán számítanak a politikusok arra, hogy feledjük a legfőbb célt, nevezetesen a közjót, a nép nagy többségének jólétét, meg azt, hogy bármelyik kormányforma egyetlen értékmérője, hogy mennyire alkalmas ennek a célnak az elérésére! Ha a Konvenció tervezete ellentétben állna a közjóval, azt mondanám: utasítsátok el a tervezetet! Ha maga az unió nem volna összhangban a közjóval, azt mondanám: töröljétek el az uniót! Hasonlóképpen: ha az egyes államok szuverenitása nem egyeztethető össze a nép boldogságával, minden jó hazafinak azt kell mondania: áldoztassék fel az előbbi az utóbbi javára. Kimutattuk már, milyen mértékben szükséges az áldozat. De hogy mennyire forog veszedelemben a fel nem áldozott maradék – nos, ezzel a kérdéssel most kell foglalkoznunk.

Több olyan meggondolás vetődött fel ezekben az értekezésekben, amelyek cáfolják a feltevést, hogy a szövetségi kormányzat tevékenysége előbb-utóbb végzetes következmé-

nyekkel jár a tagállamok kormányzataira. De minél többet foglalkozom e témával, annál erősebb a meggyőződésem, hogy az egyensúlyt sokkal inkább zavarja az utóbbiak túlsúlya, mint az előbbié.

Mint a régi és a modern konföderációk példáiból láttuk, a szövetség tagjai folytonosan arra törekednek, hogy megfosszák jogköreitől a központi kormányzatot, s e kormányzat nem képes eredményesen védekezni a jogsérelmek ellen. Jóllehet e példák legtöbbjében a rendszer olyannyira eltért a jelenlegi vizsgálattól, hogy ez nagyon gyengíti azoknak a következtetéseknek az érvényességét, amelyek az egykori konföderációk sorsából a mostanira nézve levonhatók. Mivel azonban az egyes államok az indítványozott alkotmány szerint az aktív szuverenitás igen jelentős részét megtartják, a következtetés nem hagyható teljességgel figyelmen kívül. Az akhaiai államszövetségben a szövetségi központnak valószínűleg akkora és olyan hatalom jutott, hogy kormányzata nagyon hasonlíthatott a Konvenció tervezte kormányformához. Amennyire ismerjük a lükiai konföderáció alapelveit és formáját, a hasonlatosság még szembetűnőbb. A történelem azonban nem ad hírt róla, hogy ezen ókori konföderációk bármelyike egyetlen szilárd, központi kormányzattá alakult volna át, vagy készült volna átalakulni. Ellenkezőleg: tudjuk, hogy egyikük romlása éppen abból adódott, hogy a szövetségi hatalom képtelen volt megakadályozni a széthúzást, s végül az alárendelt hatalmak teljes szétesését. Ezek az esetek annál méltóbbak figyelmünkre, mivel a külső okok, amelyek egymásra utalták a konföderáció alkotórészeit, sokkal nagyobb számúak és nyomósabbak voltak, mint a mi esetünkben; következésképpen, kevésbé erős belső kötelékek is elégségesek volnának, hogy összefűzzék a tagállamokat a központtal – és egymással.

A feudális rendszerben is láttunk példát hasonló irányzatra. Annak ellenére, hogy valójában minden esetben hiányzott a

rokonszenv a helyi fejedelmek és a nép között, nem egy esetben pedig a központi uralkodó és a nép között is, rendszerint az történt, hogy a jogbitorló vetélkedésben a helyi fejedelmek kerekedtek felül. Ha a külső veszélyek nem kényszerítették volna ki a belső összhangot és az engedelmességet, és kivált ha a népek szerették volna a helyi fejedelmeket, akkor ma Európa nagy királyságai olyan sok független fejedelemségből állnának, mint ahány feudális báróság volt azelőtt.

Az egyes államok kormányzatai előnyösebb helyzetben vannak, mint a szövetségi kormányzat, akár a kölcsönös és közvetlen függőséget nézzük, akár a személyes befolyások súlyát, a rájuk ruházott jogköröket, a néptől kapott szeretetet és támogatást, vagy pedig azt a készséget és képességet, hogy meghiúsítsák egymás intézkedéseit vagy ellenálljanak az ilyen intézkedéseknek.

A tagállamok kormányzatai a szövetségi kormányzat lényeges alkotóelemeinek tekinthetők; a szövetségi kormányzat viszont egyáltalán nem lényeges az előbbiek működése vagy megszervezése szempontjából. Az Egyesült Államok elnöke nem választható meg a tagállamok törvényhozó testületeinek közreműködése nélkül. Minden esetben jelentős részt kell vállalniuk a kinevezéséből; sőt a legtöbb esetben talán ők fogják meghatározni az elnök személyét. A szenátust feltétlenül és kizárólagosan a tagállamok törvényhozó testületei választják meg. S bár a képviselőházat közvetlenül a nép választja, a választást igen nagy mértékben befolyásolják azok az emberek, akiket éppen a népre gyakorolt befolyásuknál fogva választottak be az egyes államok törvényhozó testületeibe. Így aztán a szövetségi kormányzat fő ágai egytől egyig többé-kevésbé az állami kormányzatok jóindulatának köszönhetik majd a létüket; következésképpen függőséget fognak érezni, amiből inkább túlságos alázat fakad, mintsem fölényeskedés. Másfelől, az állami kormányzatok alkotóelemei semmiképpen sem fogják azt érezni, hogy kinevezésük a szövetségi kor-

mányzat közvetlen beavatkozásának tulajdonítható, és azt is csupán igen csekély mértékben, ha egyáltalán, hogy tagjai helyi befolyásának.

Az Egyesült Államok alkotmányának fennhatósága alatt tevékenykedő alkalmazottak száma jóval kisebb lesz, mint az egyes államok alkalmazottaié. Ennek folytán az előbbiek személyes befolyása jóval csekélyebb lesz, mint az utóbbiaké. A tizenhárom vagy több állam törvényhozó, végrehajtó és bírói testületeinek tisztviselői, a békebírák, a milícia tisztjei, az igazságügy-minisztériumi tisztviselők, a megyei testületek tisztviselői, a városi tisztviselők, akik összességükben legalább hárommillió embert képviselnek, és a nép minden osztályával és rétegeivel érintkezésben állnak, mind létszámban, mind befolyásban bizonyára messze felülmúlják azoknak az összességét, akiket a szövetségi rendszer alkalmaz a maga adminisztrációjában. Hasonlítsuk össze a tizenhárom állam három hatalmi ágának taglétszámát – s a bírói ágból vegyük ki a békebírákat – az unió központi kormányzata megfelelő hatalmi ágainak taglétszámával; hasonlítsuk össze a hárommillió embert képviselő milícia tisztjeit a valószínűség – sőt, tehetném hozzá, a lehetőségek – határain belül elképzelhető reguláris hadsereg és hadiflotta tisztjeivel, és máris kijelenthetjük, hogy a tagállamok döntő fölényben lesznek. Ha a szövetségi kormányzatnak lesznek adószedői, az állami kormányzatnak is meglesznek a magukéi. A szövetségi kormányzatnak e tisztviselői főképpen a tengermelléken fognak tevékenykedni, nem valami nagy létszámban; az államok adószedői – igen jelentős számban – az egész ország területén; úgyhogy ezen a téren is a tagállamok lesznek előnyösebb helyzetben. Igaz, a konföderációnak meglesz az a jogköre – és érvényesítheti is –, hogy az államok egész területén beszedheti a külső és belső adókat; de valószínű, hogy nem fogja gyakorolni ezt a jogkört, kivéve ha kiegészítő jövedelmek megszerzéséről van szó; s valószínű, hogy ilyenkor az egyes

államok lehetőséget kapnak, hogy előzetes adószedéssel töltsék fel a maguk kvótáját; és hogy ilyen esetekben az adószedés az unió közvetlen fennhatósága alatt történnék, de az egyes államok kinevezte tisztviselők végeznék, az államokban érvényes szabályok szerint. Az is nagyon valószínű, hogy más esetekben, kivált a bírói hatalom szervezetében, a tagállamok tisztviselői megkapják az unió megfelelő felhatalmazásait. Ha a szövetségi kormányzat a belső adó begyűjtésére történetesen külön adószedőket nevezne ki, összesített befolyásuk akkor sem lenne hasonlítható a tagállami tisztviselők sokaságának befolyásához. Minden olyan körzetben, amelybe egy-egy szövetségi tisztviselőt neveznének ki, ellensúlyozására legalább harminc-negyven, de esetleg még több különféle tisztviselő fejtené ki befolyását a tagállam oldalán, sokan közülük karakteres, jelentős egyéniségek.

Az indítványozott alkotmány kisszámú, meghatározott jogkörrel ruházza fel a szövetségi kormányzatot. Az egyes államok kormányzatainak kezében maradó jogkörök viszont nagyszámúak és kevéssé meghatározottak. Az előbbiek leginkább külső célokra érvényesíthetők, mint pl. háború, béke, politikai tárgyalások, külkereskedelem; az adószedési jogkör főképpen az utóbbihoz kapcsolódik. Az egyes államok számára fenntartott jogkörök azokra a célokra terjednek ki, amelyek rendes körülmények között az emberek mindennapos életével, szabadságjogaival, tulajdonával függnek össze, továbbá az állam belső rendjével, haladásával, gazdasági föllendítésével.

A szövetségi kormányzat tevékenysége háború és egyéb veszélyek esetén lesz a leginkább kiterjedt és jelentős, az állami kormányzatok működése viszont békeidőben és a biztonság korszakaiban. Mivel az előbbi periódusok száma az utóbbi időszakok számának valószínűleg csekély hányada csupán, az állami kormányzatok e téren is előnyösebb helyzetben lesznek, mint a szövetségi kormányzat. Minél jobban megfelelnek a szövetségi jogkörök a honvédelmi feladatoknak, annál ki-

sebb számban adódnak olyan veszélyhelyzetek, amelyek következtében a szövetségi jogkörök fölébe kerekedhetnek a tagállamok kormányzatainak.

Ha gondosan és elfogulatlanul tanulmányozzuk az új alkotmányt, feltétlenül ráeszmélünk, hogy javasolt változtatásainak lényege sokkal kevésbé az, hogy ÚJ JOGKÖRÖKET ruházzon az unióra, mint az, hogy új erőt leheljen az unió EREDETI JOGKÖREIBE. Igaz, hogy a kereskedelem szabályozása új jogkör; ezt a többletet azonban a jelek szerint kevesen ellenzik, s kevesen félnek tőle. A háborúval és a békével, a hadsereggel és a hajóhaddal, a szerződésekkel és a pénzügyekkel kapcsolatos jogköröket további igen fontos jogkörökkel együtt a Konföderációs Cikkelyek ruházzák a jelenlegi kongresszusra. Az indítványozott változtatás nem bővíti ezeket a jogköröket, csupán alkalmazásuk módját teszi hatásosabbá. A legfontosabbnak az adózással összefüggő módosítás tekinthető. A jelenlegi kongresszus azonban pontosan olyan autoritással KÖVETELHET korlátlan összegű pénzt az egyes államoktól a közös honvédelem és a közjó érdekében, mint amilyen autoritással a jövőbeli kongresszus lesz kénytelen pénzt követelni az egyes polgároktól; és az utóbbiak csak éppen annyira lesznek kötelesek kifizetni a rájuk kivetett részt, mint maguk az államok. Ha az államok pontosan teljesítették volna a Konföderációs Cikkelyekben rájuk rótt kötelezettségeket, vagy ha olyan békés eszközökkel késztethették volna őket kötelezettségeik teljesítésére, mint amilyenek eredményesen alkalmazhatók az egyes emberekkel szemben, eddigi tapasztalataink korántsem támasztják alá azt a nézetet, hogy akkor a tagállamok kormányzatai elvesztették volna alkotmányos jogköreiket, és teljes egyesülésen mentek volna fokozatosan keresztül. Aki azt állítja, hogy ilyesmi következett volna be, az egyúttal azt is mondja, hogy a tagállamok kormányzatainak létezése összeegyeztethetetlen minden olyan rendszerrel, amely megvalósítja az unió lényegbevágó céljait.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 46. SZ.: MADISON

1788. január 29.

New York állam népéhez

Folytatva a legutóbbi értekezés témáját, továbbra is azt a kérdést vizsgálom, hogy a nép rokonszenve és támogatása vajon a szövetségi kormányzatot vagy a tagállamok kormányzatait juttatja-e előnyösebb helyzetbe. Kijelölésük eltérő módozatai ellenére úgy kell tekintenünk e szervezeteket, mint amelyek alapjában véve az Egyesült Államok polgárainak összességétől függnek. Álláspontomat ennek szem előtt tartásával alakítottam ki; bizonyítékaimat más helyen fogom felsorakoztatni. A szövetségi kormányzat és a tagállamok kormányzatai valójában a nép eltérő jogkörökkel felruházott, eltérő célokra kijelölt meghatalmazottai és megbízottai. Úgy látszik, az alkotmány ellenzői érvelésükben teljességgel szem elől tévesztették a népet, s e különböző intézményeket nemcsak hogy riválisoknak és ellenségeknek tekintették, hanem ráadásul olyan testületeknek, amelyeket semmilyen közös felsőbbség nem korlátoz abbeli igyekezetükben, hogy egymás hatalmát bitorolják. Kénytelenek vagyunk emlékeztetni ezeket az urakat tévedésükre. Meg kell mondanunk nekik, hogy az autoritás, akárhonnan származtatjuk is közvetlenül, végső fokon csakis a népben gyökerezik; és hogy nem pusztán a különféle kormányzatok egymáshoz viszonyított becsvágyától vagy ügyességétől függ, hogy képes-e valamelyikük – és melyikük képes – jogköreinek szféráját a másik oldal rovására bővíteni. Az igazság – no meg a tisztesség – úgy kívánja, hogy a dolog minden esetben a közös választók érzelmeitől és jóváhagyásától függjön.

A korábban említetteken kívül még sok más tényező teszi kétségtelenné, hogy a nép elsődlegesen és egészen természetesen a saját állami kormányzataival rokonszenvez. Egyre

több polgár szeretne elhelyezkedni e kormányzatok adminisztrációjában. Az adminisztráció jóvoltából növekszik a hivatalok és a járandóságok mennyisége. Igazgatási tevékenysége az emberek egyre több ügyes-bajos dolgát intézi el és hozza rendbe, s az emberek növekvő jártasságra tesznek szert az ilyen ügyekben. Mind nagyobb hányaduk köt ismeretségeket és barátságokat az állami adminisztráció tagjaival, lép velük családi és pártkapcsolatokra, így aztán a népi hajlandóság előreláthatólag egyre hangsúlyosabban eltolódik az állami kormányzatok javára.

Ugyanezt sugallja a tapasztalat. A szövetségi kormányzat, noha eleddig igen fogyatékosnak bizonyult ahhoz képest, amire egy jobb rendszerben esély kínálkozik, a háború alatt és kivált a független papírpénz-kibocsátás szakaszában olyan tevékenységet fejtett ki és olyan fontosságra tett szert, amelynél nagyobbra a jövőben sem számíthat, bárhogy alakuljanak is a körülmények. Intézkedéseivel mindent igyekezett megvédeni, illetve megszerezni, ami a nép zömének kedves, illetve kívánatos. Mindamellett mindig kiderült, hogy a kezdeti kongresszusok iránti átmeneti lelkesedés elmúltával a nép figyelme és szeretete ismét a saját – állami – kormányzatai felé fordul; hogy a szövetségi kormányzat sosem állt a nép szeretetének középpontjában, és hogy a jogköreinek bővítésére és jelentőségének növelésére irányuló javaslatokat jórészt azok ellenzik, akik politikai állásfoglalásukat polgártársaik részrehajlása szerint alakítják.

Ha tehát – amint erről már szóltunk – a nép a jövőben inkább a szövetségi kormányzatot pártolná, mint a tagállamok kormányzatait, e változás csakis a jobb kormányzás olyan nyilvánvaló és cáfolhatatlan bizonyítékai nyomán következhetik be, amelyek félresöprik a régebbi hajlandóságokat. Ebben az esetben a népet természetesen nem szabad akadályozni benne, hogy azt tüntesse ki a bizalmával, akit erre, mint közben ráeszmélt, a legérdemesebbnek tart. A tagállamok kor-

mányzatainak azonban még ebben az esetben sincs sok félnivalójuk, mivel a dolog természeténél fogva a szövetségi jogkör csak egy adott körben érvényesíthető eredményesen.

A szövetségi kormányzatot és a tagállamok kormányzatait utoljára a tekintetben szeretném összehasonlítani, hogy egymás intézkedéseivel szemben mekkora bennük az ellenszegülés és a meghiúsítás esetleges hajlama és képessége.

Mint már kimutattuk, a szövetségi kormányzat tagjai jobban függnek az állami kormányzatok tagjaitól, mint megfordítva. Bebizonyosodott az is, hogy a nép – amelytől ezek is, azok is függnek – inkább a tagállam kormányzata felé hajlik, mint a szövetségi kormányzat felé. Ha ezek az okok valamennyire is befolyásolják az egyiknek a másikkal szemben elfoglalt pozícióját, az állami kormányzatok helyzete nyilván előnyösebb. De az előny egy másik, különleges és igen fontos szempontból is ugyanazon az oldalon van. A részrehajlás, amelyet a tagok a szövetségi kormányzatba magukkal visznek, általában a tagállamoknak kedvez; ritkán fordul elő viszont, hogy a tagállamok kormányzatainak tagjai a közéleti testületekben a központi kormányzatot pártfogolják. A kongresszus tagjainál óhatatlanul jobban érvényesül a lokálpatriotizmus, mint a tagállamok törvényhozó testületeiben a nemzeti szellem. Mint mindenki tudja, a tagállamok törvényhozó testületeiben elkövetett hibák jelentős hányada annak tulajdonítható, hogy e testületek tagjai hajlamosak feláldozni az állam átfogó és állandó érdekeit lakhelyük – megyéjük, járásuk – helyi jellegű részérdekeinek. Márpedig, ha szemléletük nem elég tágas, hogy saját államuk közjólétét felölelje, hogyan képzelhető el, hogy az unió együttes felvirágzása, kormányzatának méltósága és tekintélye fogja kitűzött célként áthatni érzelmeiket és tanácskozásaikat? Amiért nem valószínű, hogy az állami törvényhozó testületek tagjai kellőképpen a szívükön viselik majd a nagy nemzeti célokat, ugyanazért valószínű, hogy a szövetségi törvényhozó testület tagjai túlságosan is a szívükön

fogják viselni a helyi célokat. Nekik az államok jelentik azt, amit az előbbieknek a megyék és a városok. Gyakran fog tehát megtörténni, hogy nem aszerint döntenek, milyen lesz a valószínű hatása valamely intézkedésnek a nemzet felvirágoztatására és boldogulására, hanem elsősorban az egyes államok kormányzatainak és népeinek előítéleteit, érdekeit és törekvéseit veszik tekintetbe. Miféle szellemben tevékenykedett eddig a kongresszus? A jegyzőkönyvek átnézése és a testület tagjainak nyílt beismerése arról tájékoztat bennünket, hogy a tagok túlságosan gyakran bizonyultak államaik pártfogóinak, s igen ritkán a közérdek pártatlan oltalmazóinak; hogy míg egyetlen alkalommal áldoztak fel – helytelenül – helyi érdekeket a szövetségi kormányzat javára, addig százszor szenvedte meg a nemzeti érdek azt a körülményt, hogy általában túlságosan nagy figyelmet fordítottak az illetékesek a tagállamok helyi előítéleteire, érdekeire, véleményeire. Nem azt akarom sugallni e gondolatokkal, hogy az új szövetségi kormányzat nem lesz nagyvonalúbb a maga politikai terveiben, mint a mostani, s még kevésbé, hogy nézetei oly korlátozottak lesznek, mint az állami törvényhozó testületekéi; csupán azt akarom mondani, hogy mindkettőnek a szelleméből lesz benne annyi, hogy sem a tagállamok jogainak, sem kormányzataik kiváltságainak csorbítására nem lesz hajlamos. Az állami kormányzatoknak azt az indíttatását, hogy a szövetségi kormányzat jogainak megnyirbálásával terjesszék ki előjogaikat, nem fogják legyűrni a kongresszus tagjainak ellenkező irányú megrögzött hajlamai.

Ha mégis bebizonyosodnék, hogy a szövetségi kormányzat ugyanolyan szívesen terjesztené ki hatalmát a törvényes határok átlépésével, mint a tagállamok kormányzatai, az utóbbiaknak akkor is jobb eszközeik lennének meghiúsítani az effajta jogbitorlást. Ha egy tagállamban olyan határozatot hoznak, amely ellenséges az országos kormányzattal szemben, de az illető államban népszerű, és nem jár az állami tisztviselők

esküjének túlságosan durva megszegésével, akkor azt helyi eszközökkel nyomban és magától értetődően végrehajtják – csakis az államon múlik. A szövetségi kormányzat ellenkezése vagy szövetségi tisztviselők beavatkozása csak tüzelné az állam oldalán levőket, s a bajt csak olyan eszközökkel lehetne – talán – megakadályozni vagy orvosolni, amelyeket mindig vonakodva és nehezen alkalmaznak. Ha viszont a szövetségi kormányzat egy indokolatlan intézkedése népszerűtlen lenne valamelyik tagállamban – s majdnem mindig ez a helyzet –, vagy ha akár egy indokolt intézkedése lenne népszerűtlen – s ez is előfordulhat néha –, a tiltakozás eszközei igen nyomósak és mindig kéznél vannak. A nép nyugtalansága, viszolygása az unió tisztviselőivel való együttműködéstől, sőt talán az ilyen együttműködés elutasítása, a leplezetlen rosszallás az állam végrehajtó hatalmának tisztviselői részéről, a törvényhozói fortélyok előidézte zavarok (melyek ilyen alkalmakkor gyakran előadódnak) bármelyik államban korántsem elhanyagolható nehézségeket támasztanának; igen súlyos akadályokat képeznének a nagyobb államokban; ahol pedig az egymással szomszédos államok lakosait közös érzelmek hevítik, ott a szövetségi kormányzat helyzete kiváltképpen keserves volna.

A szövetségi kormányzatnak a tagállamok kormányzatai rovására elkövetett becsvágyó jogsértései azonban nemcsak egy – vagy néhány – állam ellenkezését váltanák ki. Az ilyen jogsértések általános riadalmat keltenének. Mindegyik kormányzat magáévá tenné a közös ügyet. Levelezés indulna. Megkezdődnék az ellenállás terveinek összehangolása. Mindenkit azonos szellem vezérelne. Egy szó, mint száz: a szövetségi elnyomástól való félelem ugyanolyan szervezkedésre vezetne, mint amilyent az idegen járomtól való rettegés váltott ki.* És ha nem vonnák vissza önként a tervezett újításokat, akkor ezúttal is a fegyverekre maradna a döntés, akárcsak a másik esetben. De vajon az őrültség milyen foka kergethetné a szövetségi kormányzatot efféle szélsőségbe? A Nagy-

Britanniával kitört konfliktusban a birodalom egyik részét fordították a másik ellen. A nagyobb lélekszámú rész megsértette a kisebb lélekszámú rész jogait. A próbálkozás igazságtalan volt és oktalan, de elvben nem volt teljességgel kilátástalan. De mi lenne az összeütközés tétje ebben a feltételezett esetben? S kik lennének a részt vevő felek? A nép néhány képviselője szembekerülne magával a néppel; vagy, jobban mondva, a képviselők egyik garnitúrája szembekerülne a képviselők másik tizenhárom garnitúrájával, a közös választók egésze pedig az utóbbiakat pártolná.

Az állami kormányzatok összeomlását jövendölők utolsó mentsvára az a hagymázos feltevés, hogy a szövetségi kormányzat a maga becsvágyó tervei érdekében előzetesen katonai erőt gyűjthet össze. Nem sokat érnének az ezekben az értekezésekben fölsorakoztatott érvek, ha most cáfolgatni kellene az ilyen veszély realitását. Hogy a nép és az államok a kellő időtartamra egymás után folyvást olyan embereket választanának meg, akik készek mindnyájukat elárulni; hogy az árulók az egész idő alatt egységesen és módszeresen, pontos terv szerint a katonai apparátus bővítésén fáradoznának; hogy az államok népei és kormányzatai csendben és türelmesen néznék, ahogy a vihar gyülekezik, és csak hordanák egyre a hozzávalókat, mindaddig, amíg a tulajdon fejükre nem zúdul – ezt nyilván mindenki inkább az eszelős gyanakvás kusza lázálmainak vagy a vakbuzgóság értelmetlen túlzásainak minősítené, mintsem az igazi hazafiság megfontolt aggályainak. De jól van, játsszunk el ezzel a hóbortos feltevéssel! Tegyük fel, hogy megalakul az ország erőforrásainak teljességgel megfelelő, reguláris hadsereg; tegyük fel továbbá, hogy e hadsereg teljes egészében a szövetségi kormányzat híve; nos, még ebben az esetben sem lenne túlzott merészség azt állítani, hogy a tagállamok kormányzatai a néppel az oldalukon képesek volnának a veszély elhárítására. A legpontosabb becslések szerint az állandó hadsereg maximális létszáma egyetlen országban sem lép-

heti túl az összlakosság századrészét vagy a hadra fogható lakosság egyhuszonötöd részét. Az Egyesült Államokban tehát a hadsereg létszáma nem lenne nagyobb huszonöt-harmincezer főnél. Vele szemben ott volna a majdnem félmilliós fölfegyverzett milícia, a maga választotta tisztjeivel; a nép szabadságjogaiért harcolna, s a szeretetét és bizalmát bíró kormányzatok forrasztanák egységbe és vezetnék. Fölöttébb kétséges, hogy egy ilyen milíciát valaha is legyőzhetnének a fenti létszámú reguláris csapatok. Aki tudja, hogy milyen sikeres ellenállást tanúsított legutóbb ez az ország a brit fegyveres erőkkel szemben, az bizonyára tagadni fogja ennek a lehetőségét. A fölfegyverzettségen kívül – amiben az amerikaiak előnyben vannak majdnem minden más nemzettel szemben – az olyan alárendelt kormányzatok létezése, amelyekhez az emberek ragaszkodnak és amelyek a milícia tisztjeit kinevezik, áthághatatlanabb akadályt állít a becsvágyó kalandok útjába, mint amilyenre bármilyen felépítésű egyszerű kormányzat képes. Bármilyen katonai apparátusok léteznek is az európai királyságokban – s ezen apparátusok létszámának csak a nemzeti erőforrások szabnak határt –, a kormányzat fél fegyvert adni a nép kezébe. S bizony könnyen meglehet, hogy a nép csupán ezekkel a fegyverekkel is le tudná rázni a zsarnokság igáját. De volna csak ráadásul maga választotta és a népakaratot összefogó, a nemzet erőit irányító önkormányzata, és volnának a milícia élén az önkormányzat által kinevezett, hozzá és a milíciához egyaránt kötődő tisztek: teljes biztonsággal állítható, hogy egykettőre megdőlne Európa minden zsarnokának trónja, hiába veszik légiók körül. Ne sértsük meg Amerika szabad és büszke polgárait azzal a gyanúsítással, hogy kevésbé volnának képesek az általuk bízvást birtokolt jogok megvédésére, mint amennyire az önkényuralom megalázott alattvalói volnának képesek kicsikarni a maguk jogait elnyomóik kezéből. Hagyjunk fel végre azzal a sértő feltevéssel, hogy valaha is odáig süllyedhetnek, hogy csalárd intézkedések hosszú sorának vak és engedelmes

végrehajtásával legyenek kénytelenek megtapasztalni azt, ami a szolgaságot megelőzi és létrehozza.

Az ezzel a témával kapcsolatos érvelés igen tömören és alighanem minden kétséget eloszlatóan összefoglalható. A szövetségi kormányzat kialakításának módja vagy eléggé függővé teszi ezt a kormányzatot a néptől, vagy nem. Ha az első feltevésből indulunk ki, akkor ez a függőség korlátozná a szövetségi kormányzatot a választókra sérelmes elgondolások előterjesztésében. Ha a második feltevést vesszük alapul, akkor a szövetségi kormányzat nem bírná a nép bizalmát, és hatalombitorlási terveit könnyedén félresöpörhetik a nép támogatását élvező állami kormányzatok.

Az ebben és az előző értekezésben előadottak, úgy tetszik, igen meggyőzően összegezhetők abban, hogy a javaslat szerint a szövetségi kormányzatnak adandó jogkörök éppoly kevéssé veszedelmesek a tagállamoknál maradó jogkörökre nézve, mint amilyen nélkülözhetetlenül szükségesek az unió céljainak megvalósításához; és hogy a riasztó hírek, amelyek az állami kormányzatok előre megfontolt és szükségszerű megsemmisítéséről szárnyra keltek, a legjobb indulattal is csupán szerzőik légből kapott félelmeinek tudhatók be.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 47. SZ.: MADISON

1788. január 30.

New York állam népéhez

Miután áttekintettem a javasolt kormányzat általános formáját és a kormányzatra ruházandó hatalom összességét, rátérek e kormányzat szerkezetének vizsgálatára, valamint annak az elemzésére, hogy e hatalom miként oszlik meg a kormányzatot alkotó részek között.

Tiszteletre méltó ellenzőinek egyik legalapvetőbb kifogása szerint ez az alkotmány megsérti a politikai alaptételt, amelynek értelmében a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ágak különállók és szétválasztandók. A szövetségi kormányzat struktúrája szerintük egyáltalán nem veszi tekintetbe a szabadság e nagyon lényeges biztosítékát. A különböző hatalmi ágak úgy osztódnak el és úgy keverednek, hogy nem érvényesül sem a szimmetria, sem a forma szépsége, és az épület némelyik fontos része annak a veszélynek van kitéve, hogy összeroppan más részeinek aránytalanul nagy súlya alatt.

Nincs becsesebb politikai igazság, s nincs olyan sem, amit a szabadság felvilágosult bajnokainak tekintélye jobban fémjelezne, mint az, amelyiken az említett ellenzés alapul. Ha minden hatalom, a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom egyazon kézben összpontosul – akár egyetlen személy, akár kevesek, akár sokak kezében, és legyen e hatalom öröklődő, önjelölt, vagy alapuljon akár választásokon –, akkor azt joggal tekinthetjük a zsarnokság ismérvének. Ha tehát a szövetségi alkotmány valóban megvádolható a hatalom ilyen összpontosításával vagy az ilyen összpontosítás veszélyét hordozó hatalmi összefonódással, akkor nincs is szükség további érvekre a rendszer egyetemes elutasításához. Meggyőződésem azonban, hogy mindenki számára világossá fog válni: ez a vád nem támasztható alá, s az alapelvet, amelyre épül, félreértik és rosszul alkalmazzák. Annak érdekében, hogy helyes álláspontot alakítsunk ki erről a fontos tárgykörről, ajánlatos megvizsgálni, hogy a szabadság oltalmazása végett milyen értelemben kell a három jelentős hatalmi ágat elkülöníteni és szétválasztani.

A bölcs tekintély, akit ebben a témában mindig idéznek és tanulmányoznak, nem más, mint a hírneves Montesquieu. Ha nem is ő a politikai tudomány e felbecsülhetetlen értékű alaptételének szerzője, annyi érdeme kétségkívül van, hogy ő tárta fel és ő ajánlotta a legeredményesebben az emberiség

figyelmébe. Elsősorban tehát igyekezzünk megállapítani, hogyan is értette Montesquieu ezt a dolgot.

Az ő szemében a brit alkotmány az volt, ami az eposzról értekező írók szemében Homérosz. Ez utóbbiak a halhatatlan dalnok életművét tökéletes modellnek tekintették, amelyből az eposz művészetének alapelvei és szabályai levezetendők, s amelynek alapján minden hasonló mű megítélendő; nos, Montesquieu, e nagy politikai kritikus, minden jel szerint az angol alkotmányt tekintette ilyen mintának, avagy – hogy az ő kifejezésével éljünk – a politikai szabadság tükrének,* és elemi igazságok formájában meg is határozta e rendszer jellegzetes alkotóelemeit. Hogy félre ne értsük, mit is akart mondani, menjünk vissza a forrásig, amelyből alaptételét merítette.

Ha csupán egy futó pillantást vetünk a brit alkotmányra, máris észre kell vennünk, hogy a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ág elkülönülése és szétválása korántsem teljes. A végrehajtó hatalom szerves része a törvényhozó hatalomnak. Kizárólag az ő joga szerződéseket kötni idegen uralkodókkal, s mihelyt e szerződések megköttettek, bizonyos megszorításokkal törvényerővel bírnak. A végrehajtó hatalom nevezi ki a bírói testület minden tagját; az mozdíthatja el őket a parlament két házának felszólítására, s ha tanácsot óhajt kérni tőlük, a bírói testület tagjai alkotják egyik alkotmányos tanácsadó testületét. A törvényhozás egyik ága a végrehajtó hatalom első emberének fő alkotmányos testülete; közjogi felelősségre vonás esetén a bírói hatalom egyetlen letéteményese; minden más esetben pedig a legfőbb fellebbviteli fórum. Maguk a bírák is kapcsolatban állnak a törvényhozói ágazattal, gyakorta részt vesznek ugyanis a törvényhozó testület tanácskozásaiban, jóllehet szavazati jog nélkül.

E tényekből – amelyek Montesquieu-t irányították elgondolásaiban – világos a következtetés: amikor Montesquieu azt mondja, hogy „ha a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósá-

gi testületben egyesül, nincsen szabadság", vagy akkor sincsen szabadság, „ha a bírói hatalom nincsen elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalomtól",* akkor nem azt gondolja, hogy ezeknek a hatalmi ágaknak semmiféle *részleges befolyása* ne lehessen egymás tevékenységére, vagy ne gyakorolhassanak semmiféle *ellenőrzést* egymás tevékenysége fölött. Mint szavaiból kivehető, s főképpen, amint fölhozott példája szemlélteti, nyilván úgy értette a dolgot, hogy ott, ahol az egyik hatalmi ág *teljes* jogkörét ugyanazok gyakorolják, akik a másik ág *teljes* jogkörét is, csorbát szenvednek a szabad alkotmány alapelvei. Ez lett volna a helyzet a Montesquieu tanulmányozta alkotmány esetében, ha a király, a végrehajtó hatalom legfőbb letéteményese, birtokában lett volna a teljes törvényhozó hatalomnak, vagy a bíráskodás legfelső irányításának is; vagy ha a teljes törvényhozó testületnek birtokában lett volna a legfőbb bírói vagy a legfőbb végrehajtó hatalom. Ilyesmi azonban nem található az említett alkotmány fogyatékosságai között! Az elöljáró, aki a teljes végrehajtó hatalmat képviseli, maga nem alkothat törvényt, jóllehet bármelyik törvényt megvétózhatja; s nem ítélkezhet személyesen, jóllehet ő nevezi ki az igazságszolgáltatás tisztségviselőit. A bíráknak nincsenek előjogaik a végrehajtó hatalomban, jóllehet a végrehajtó hatalmi ág hajtásai; és nincs törvényhozói funkciójuk, jóllehet a törvényhozó testületek kikérhetik a tanácsukat. A teljes törvényhozó testület nem bíráskodhatik, jóllehet két ágának együttes döntésével a bírákat eltávolíthatja hivatalukból, és jóllehet az egyik ág végső fokon bírói hatalommal bír. Továbbá: a teljes törvényhozó testületnek nincs semmiféle végrehajtó hatalma, jóllehet egyik ága maga a legfőbb végrehajtó hatóság, és egy másik ága, a harmadik ág vádemelése nyomán, esetleg el is ítélheti a végrehajtó ágban dolgozó valamennyi beosztott hivatalnokot.

Az érvek, amelyekkel Montesquieu alátámasztja alapelvét, még jobban megvilágítják, miként értette a dolgot. „Ha a

törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben egyesül, nincsen szabadság", írja, „mivel attól lehet tartani, hogy az *ilyen* uralkodó vagy az *ilyen* testület zsarnoki törvényeket *fog hozni*, s azokat zsarnoki módon fogja *végrehajtani*." Továbbá: „Akkor sincsen szabadság, ha a bírói hatalom nincsen elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalomtól. Ha a bírói hatalom a törvényhozói hatalomhoz kapcsolódnék, az állampolgárok élete és vagyona feletti hatalom önkényes lenne, mert *a bíró is törvényhozó* volna. Ha a bírói hatalom a végrehajtó hatalomhoz lenne kapcsolva, a *bírónak elnyomó hatalma* lenne."* Ezen érvek egyikének-másikának a magyarázata más passzusokban található meg; de már a fenti rövid megállapítások is kellőképpen megvilágítják, hogyan értelmezzük e hírneves szerző híres alapelvét.

Ha mármost megvizsgáljuk a tagállamok alkotmányait, azt találjuk, hogy jóllehet igen határozottan, sőt némelyik esetben minden fenntartás nélkül tartalmazzák ezt a szabályt, egyetlenegy olyan példát sem találunk, amelyben az egyes hatalmi ágakat teljesen szétválasztanák és elkülönítenék. New Hampshire, amelynek alkotmánya utoljára készült el, úgy látszik, teljes mértékben tudatában volt, hogy lehetetlen és nem is célszerű e hatalmi ágak mindennemű összefonódását elkerülni, és a doktrínát a következőképpen árnyalta: „...a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom annyira különítendő el és függetlenítendő egymástól, *amennyire egy szabad kormányzat természete lehetővé teszi; vagy amennyire ez összeegyeztethető azzal a kapcsolatrendszerrel, amely az alkotmány egész szövedékét az egység és a barátság kötelékében összetartja.*" New Hampshire állam alkotmánya ennek megfelelően nem egy tekintetben összemossa a szóban forgó hatalmi ágakat. A szenátus, amely a törvényhozó hatalom egyik ága, ugyanakkor törvényszék is, amely a közjogi vádemelést és a hivatali elmozdítást tárgyalja. Az elnök, aki a végrehajtó hatalom első

embere, elnöklő tagja a szenátusnak is, s amellett, hogy egyenjogúan szavaz minden kérdésről, szavazategyenlőség esetén az ő voksát fogadják el döntőnek. A törvényhozó testület évenként választja a végrehajtó hatalom legfőbb emberét; és évente ugyanez a testület választja – saját tagjai közül – a végrehajtó hatalom szervét, vagyis a kormányt. Az állam nem egy tisztviselőjét szintén a törvényhozó hatalom nevezi ki, a bírói hatalom tagjait pedig a végrehajtó hatalmi ág.

Massachusetts állam alkotmánya a szabadságról elégséges, bár nem ennyire hangsúlyos óvatossági rendszabállyal élt, amely kimondja, „hogy a törvényhozói ág soha ne gyakorolja se a végrehajtó, se a bírói hatalmat; a végrehajtó hatalom soha ne gyakorolja se a törvényhozó, se a bírói hatalmat; és a bírói soha ne gyakorolja se a törvényhozó, se a végrehajtó hatalmat". Ez a deklaráció pontosan megfelel az értelmezésünk szerinti Montesquieu-elvnek, s ezt a Konvenció tervezete egyetlenegy vonatkozásban sem sérti meg. Nem megy messzebbre, mint hogy tiltja, hogy bármelyik hatalmi ág gyakorolja bármelyik másik ág jogköreit. Maga az alkotmány, amelynek ez a bevezetése, megengedi a hatalmi ágak valamelyes összefonódását. A végrehajtó hatalom feje vétójoggal rendelkezik a törvényhozással szemben; s a szenátus, amely része a törvényhozó hatalomnak, egyben törvényszék is, ha a végrehajtó vagy a bírói hatalom valamelyik tisztviselője ellen közjogi vádemelés van folyamatban. A bírói testület tagjait a végrehajtó hatalmi ág nevezi ki, és ugyanez mozdíthatja el őket a törvényhozás két házának felszólítására. Végül: bizonyos számú kormánytisztviselőt évente a törvényhozó hatalmi ág nevez ki. Mivel a tisztségekre, kivált a végrehajtó hatalom tisztségeire való kinevezés természeténél fogva a végrehajtó hatalmi ág feladata, az alkotmány szerkesztői – legalábbis az utóbbi pontot illetően – megsértették a maguk szabta előírást.

Nem tárgyalom Rhode Island és Connecticut alkotmányát,

mivel a forradalom előtt keletkeztek, sőt még mielőtt a most vizsgált alapelv a politikai érdeklődés előterébe került volna.

New York állam alkotmánya semmilyen nyilatkozatot nem tartalmaz e tárgyban, de világos, hogy megszerkesztésekor tekintettel voltak a különböző hatalmi ágak nem megfelelő összefonódásának veszélyére. Mindazonáltal lehetővé teszi, hogy a végrehajtó hatalom részben ellenőrizhesse a törvényhozó testületet, mi több, hasonló joggal ruházza fel a bírói testületet, s azt is engedélyezi, hogy a végrehajtó és a bírói testület közösen gyakorolja a törvényhozás feletti ellenőrzést. Kinevezéseket intéző testületében a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal együttműködve nevezi ki mind a végrehajtó, mind a bírói ágazat tisztségviselőit. Ami a közjogi vádemelés nyomán előadódó ügyeket tárgyaló és a bírói tévedések helyrehozásával foglalkozó törvényszéket illeti, az a törvényhozó hatalom egyik házából és a bírói testület legfőbb tagjaiból áll.

New Jersey állam alkotmánya az előbbieknél is jobban vegyíti a különböző hatalmi ágak jogköreit. A kormányzót, vagyis a végrehajtó hatalom legfőbb letéteményesét, a törvényhozó hatalom nevezi ki; a kormányzó az állam kancellárja vagy megbízottja; tagja a legfőbb fellebbviteli bíróságnak, és ugyanakkor a törvényhozó hatalom egyik ágának szavazati joggal bíró elnöke. Ugyanez a törvényhozó ágazat a kormányzó végrehajtó tanácsadó testületeként működik, s a kormányzóval együtt fellebbviteli bíróságot alkot. A bírói testület tagjait a törvényhozó testület nevezi ki, és a törvényhozás egyik háza mozdíthatja el őket, ha a másik ágazat közjogi vádemelést kezdeményez.

Pennsylvania alkotmánya értelmében az elnököt, a végrehajtó hatalom első emberét évente választják, s a szavazásban a törvényhozásnak döntő szerepe van. A végrehajtó tanáccsal együttm„ködve az elnök nevezi ki a hatalom bírói ágának tagjait, és ő alakítja ki azt a törvényszéket, amely a bírói és a

végrehajtó hatalom tagjainak közjogi vád alá helyezését tárgyalja. A legfelsőbb bíróság bíráit s a békebírókat a törvényhozó hatalom is elmozdíthatja, s a végrehajtó hatalmat megillető kegyelmi jogkör bizonyos esetekben ugyancsak a törvényhozó hatalomra ruházható át. A végrehajtó tanács tagjai EX OFFICIO egyszersmind békebírák az állam egész területén.

Delaware államban a végrehajtó hatalom fejét a hatalom törvényhozói ága választja meg évenként. A törvényhozás két házának elnökei egyben a végrehajtó hatalmi testület alelnökei. A legfelső fellebbviteli bíróság hét tagból áll: egyikük a végrehajtó hatalom első embere, hármat a törvényhozás egyik háza nevez ki, hármat a másik. A többi bíró kinevezésében a törvényhozó hatalom együttműködik a végrehajtó hatalom vezetőjével. A legtöbb államban a törvényhozás tagjai békebírák is lehetnek. Delaware államban viszont a törvényhozó hatalom egyik testületének tagjai EX OFFICIO békebírák; ugyanez a helyzet a végrehajtó tanács tagjaival is. A végrehajtó hatalmi ág fő tisztségviselőit a törvényhozás nevezi ki; a törvényhozás egyik háza pedig közjogi vádemelés esetén bíróságként tárgyalja a fő tisztségviselők ügyeit. A törvényhozás felszólítására minden tisztségviselő elmozdítható.

Maryland állam minden megszorítás nélkül tette magáévá a Montesquieu-doktrínát, kinyilvánítva, hogy a kormányzat törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmi ágai egyszer s mindenkorra elkülönítendők és elválasztandók egymástól. Ennek ellenére a marylandi alkotmány szerint a végrehajtó hatalom fő tisztségviselőjét a törvényhozó hatalom nevezheti ki, a bírói testület tagjait pedig a végrehajtó hatalom.

Virginia állam alkotmánya még határozottabban szól e témáról. Virginia alkotmánya szerint „a törvényhozói, a végrehajtói és a bírói hatalmi ág elkülönítendő és szétválasztandó, hogy egyik se gyakorolhassa a másikat megillető jogköröket, s egyetlen személy se gyakorolhassa egyidejűleg egynél több hatalmi ág jogköreit; azzal a kivétellel, hogy a megyei tör-

vényszékek bírái beválaszthatók a törvényhozás valamelyik házába". De nemcsak erről az alsóbb szintű bíróságok tagjaira vonatkozó kifejezett kivételről olvashatunk, hanem arról is, hogy a legfőbb tisztségviselőt – végrehajtó testületével együtt – a törvényhozás nevezi ki; hogy e testület két tagja, a törvényhozás tetszése szerint, háromévenként elmozdítható, s hogy a fő végrehajtó és bírói hatalmi tisztségekbe szintén a törvényhozó hatalom jelöltjei kerülnek. A végrehajtó hatalom kegyelmezési előjogát egy esetben ugyancsak a törvényhozás gyakorolja.

Észak-Karolina alkotmánya kinyilvánítja, hogy „a kormányzat törvényhozó, végrehajtó és legfőbb bírói hatalma egymástól egyszer s mindenkorra elkülönítendő és szétválasztandó", ugyanakkor megállapítja, hogy nemcsak a végrehajtó hatalom első emberét, hanem a végrehajtó és a bírói hatalmi ág fő tisztségviselőit is a törvényhozó testület nevezi ki.

Dél-Karolina alkotmánya szerint a végrehajtó hatalmi ág legfőbb emberét a törvényhozó hatalom választja meg. Az utóbbi nevezi ki a bírói testület tagjait is, beleértve a békebírákat és a seriffeket is; ugyancsak a törvényhozás nevezi ki a végrehajtó hatalmi ág tisztségviselőit, le egészen az állam hadseregének és hajóhadának kapitányaiig.

Georgia állam alkotmánya leszögezi, hogy „a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom különálló és szétválasztandó, oly módon, hogy egyik se gyakorolja a másik illetékességébe tartozó jogköröket"; ugyanakkor azt találjuk benne, hogy a végrehajtó hatalmi ág tisztségviselőit a törvényhozás nevezi ki, és hogy a végrehajtó hatalom kegyelmezési előjogát végső fokon szintén a törvényhozás gyakorolja. Még a békebírákat is a törvényhozás nevezi ki.

Amikor idézem ezeket az eseteket, amelyekben nem különítették el és nem választották szét szigorúan a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ágakat, nem szeretnék olyan színben feltűnni, mintha az egyes állami kormányzatok

szervezetét védelmezném. Jól tudom, hogy az említett alkotmányok amellett, hogy sok kitűnő alapelvet alkalmaznak, magukon viselik a sietség bélyegét s még inkább a tapasztalat hiányát. Több mint nyilvánvaló, hogy egyes esetekben a különböző jogkörök, illetve hatalmi ágak túlságos összefonódásával, sőt túlzott koncentrációjával, megsértették a vizsgált alapelvet, s hogy egyik esetben sem gondoskodtak megfelelő előírásokról, amelyek a gyakorlatban megvalósították volna a papíron felvázolt szétválasztást. Azt kívántam megmutatni, hogy a vádat, amely szerint a javasolt alkotmány megsérti a szabad kormányzat szent alapelvét, sem az alapelv szerzőjétől származó értelmezés nem igazolja, sem pedig az Amerikában ez idáig elterjedt értelmezés. Következő értekezésünkben folytatjuk e nagyon fontos téma elemzését.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 48. SZ.: MADISON

1788. február 1.

New York állam népéhez

Mint legutóbbi értekezésemben kimutattam, az ott vizsgált fontos politikai elv nem követeli meg a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom teljes mértékű szétválasztását. Az alábbiakban igyekszem kimutatni: ha e hatalmi ágak nem kapcsolódnak és fonódnak össze oly mértékben, hogy egymás alkotmányos ellenőrzésére képesek legyenek, akkor a gyakorlatban nem érvényesülhet megfelelőképpen az a szétválasztás, amelyet a szabad kormányzat lényegeként a szóban forgó alapelv megkövetel.

Abban mindenki egyetért, hogy egy-egy hatalmi ág jogköreit közvetlenül és teljesen semmiképpen sem szabad valamelyik másik hatalmi ágnak irányítania. Hasonlóképpen nyilvánvaló, hogy egyik hatalmi ág sem befolyásolhatja bénítóan –

sem közvetlenül, sem közvetve – a többi hatalmi ág működését. Tagadhatatlan, hogy magában a hatalomban benne rejlik a hatásköri túllépés lehetősége, és hogy eredményesen meg kell akadályozni a számára megszabott határok átlépésében. Tehát miután elméletben szétválasztottuk a természetük szerint törvényhozóinak, végrehajtóinak és bíróinak minősíthető hatalmi ágakat, hátravan még az a rendkívül nehéz feladat, hogy mindegyik hatalmi ágazatnak gyakorlati biztosítékot kell nyújtani a többiek beavatkozásával szemben. A megoldandó nagy probléma: milyen legyen ez a biztosíték?

Vajon elegendő-e az alkotmányban pontosan meghúzni e hatalmi ágak határait, és kellő védelmet remélni e pergamenkorlátokban a hatalmi túlkapás szelleme ellen? Az amerikai alkotmányok megszerkesztőinek legtöbbje a jelek szerint főképpen ebben a biztonsági intézkedésben bízott. De a tapasztalat azt bizonyítja, hogy ennek az intézkedésnek a hatékonyságát rendkívüli módon túlbecsülték, és hogy a kormányzat gyöngébb elemeinek okvetlenül megfelelőbb védelemre van szükségük az erősebbekkel szemben. A törvényhozói ág mindenütt kiterjeszti tevékenységi szféráját, s minden hatalmat a maga korlátlan bűvkörébe von.

Köztársaságaink érdemdús alapítói annyi bölcsességről tettek tanúbizonyságot, hogy igazán nem kellemes feladat rámutatni a tévedésekre, melyeknek áldozatul estek. Az igazság tisztelete viszont arra kötelez bennünket, hogy megjegyezzük: az alapítók, úgy tetszik, egy pillanatra sem feledték, mennyire veszélyezteti a szabadságot az örökölhető tisztség burjánzó és mindent bekebelező előjogrendszere, amelyet a törvényhozó hatalom örökletes ága támogat és erősít. Soha nem gondoltak ellenben, úgy látszik, a törvényhozó hatalom jogbitorlásának veszélyére, vagyis arra, hogy ha a törvényhozás minden hatalmat egy kézbe gyűjt, az ugyanolyan zsarnoksághoz vezet, mint amilyen a végrehajtó hatalom jogbitorlásából fakad.

Az olyan öröklődésen alapuló kormányzati rendszerben,

ahol számos és kiterjedt előjog összpontosul az uralkodó kezében, a végrehajtó hatalmi ágazatot joggal tekintik veszélyforrásnak, s méltán figyelik azzal az éber gyanakvással, amelynek el is kell töltenie a szabadság védelmezőit. A demokráciában, amelyben tömérdek ember személyesen gyakorolja a törvényhozói funkciókat, és mivel képtelenek a rendszeres tanácskozásra és lépéseik összehangolására, folyamatosan ki vannak téve a végrehajtó hatalom becsvágyó intrikáinak, szintén félni lehet a zsarnokságtól, amely – valamilyen számára alkalmas vészhelyzetben – ugyancsak a végrehajtó hatalomból indul ki. A képviseleti alapon szervezett köztársaságban viszont, ahol a végrehajtó hatalmat gondosan korlátozzák – mind a hatalom mértékét, mind időtartamát tekintve –, s ahol a törvényhozó hatalmat olyan testület gyakorolja, amelyet a maga erejébe vetett, rendíthetetlen bizalom fűt abban a hitében, hogy a népet befolyásolni tudja; és amely elegendően nagy létszámú ahhoz, hogy átérezze a tömegeket mozgató szenvedélyeket, de annyira mégsem nagy létszámú, hogy ne tudná e szenvedélyek célját nyomon követni, mégpedig az értelem megszabta eszközökkel, ott az embereknek eme hatalmi ág becsvágyó törekvései ellen kell latba vetniük minden éberségüket és elővigyázatosságukat.

A mi kormányzatainkban a törvényhozó hatalom más körülményekből eredezteti felsőbbségét. Mivel alkotmányos jogkörei egyszerre szélesebb körűek és kevésbé határolhatók körül pontosan, ez a hatalmi ág kiváltképpen jól tudja bonyolult és közvetett intézkedésekkel álcázni a többi hatalmi ág elleni hatásköri túllépéseit. A törvényhozó testületekben nemritkán csupán árnyalati megkülönböztetések vagy apró fogások kérdése, hogy egy-egy intézkedés túllépi-e vagy sem a törvényhozói szférát. Másfelől, mivel a végrehajtó hatalom működését szűkebb határok között tartják, s mert ez a hatalmi ág természeténél fogva egyszerűbb és világosabb, a bírói hatalom pedig még pontosabban van definiálva, ezeknek a hatalmi

ágaknak a jogbitorlása azonnal elárulná magát és meghiúsulna. Ez azonban még nem minden. Mivel csakis a törvényhozó hatalom nyúlhat bele az emberek zsebébe – egyes alkotmányokban tetszése szerint, s a többi alkotmányban is uralkodó befolyással bír a törvényhozás a többi hatalmi ág javadalmazására –, a másik két hatalmi ág nagymértékben függ a törvényhozástól, s ez megkönnyíti az utóbbi hatásköri túllépéseit az előbbiekkel szemben.

Itt kifejtett nézeteim igazságát illetően saját tapasztalatainkra hivatkozom. Ha egyedi bizonyítékokkal kellene alátámasztanom ezt a tapasztalatot, szinte vég nélkül sorolhatnám őket. Tanúnak hívhatnék minden olyan állampolgárt, aki valaha részt vett a közigazgatásban, vagy csupán figyelemmel kísérte folyamatait. Bőséges igazolásokat gyűjthetnék az unió minden államának okmányaiból és irattáraiból. Tömörebb, mindazonáltal elégséges bizonyítékként azonban hadd hivatkozzam két állam példájára; e példákat két feddhetetlen tekintély támaszthatja alá.

Az első példa Virginiáé. Mint láttuk, ez az állam nyíltan leszögezte az alkotmányában, hogy a három fő hatalmi ágat nem szabad összekeverni. Ezt a tételt Mr. Jefferson tekintélye és szakértelme támasztja alá: ő nemcsak jól ismeri a kormányzat működését, hanem egy időben a kormányzat első embere is volt.* Hogy megismerhessük a tárgykörben szerzett tapasztalatai nyomán leszűrt elgondolásait, idézzünk egy hosszabb részt *Notes on the State of Virginia* (Jegyzetek Virginia államról) című, igen érdekes írásából (195. old.): „A kormányzat minden hatalma – a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom – a törvényhozó testületben csúcsosodik ki. Ha a jogkörök ugyanabban a kézben összpontosulnak, azt despotikus kormányzásnak nevezzük. Nem változtat a helyzeten, ha e jogköröket több kéz gyakorolja, nem pedig egyetlenegy: százhetvenhárom despota természetesen éppoly elnyomó, mint egy. Akik kételkednek ebben, gondoljanak csak

a velencei köztársaságra. Aminthogy az sem segít, ha a despotákat magunk választottuk. Nem a *választott despotizmus* kormányformájáért harcoltunk, hanem egy olyan kormányformáért, amely nemcsak a szabadság elvein alapul, hanem amelyben a kormányzati jogkörök úgy oszlanak meg és egyensúlyozódnak egymás között, hogy egyikük se léphesse túl a törvényes határokat anélkül, hogy a többi ne korlátozza és fékezze eredményesen e törekvéseiben. Ezért ama konvenció, amely megszavazta a kormányzati rendet, úgy alkotta meg a kormányzatot, hogy a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ág elkülöníttessék és szétválasztassék, mégpedig azért, hogy egyetlen személy se gyakorolhassa egyidejűleg egynél több ágnak a jogköreit. A *szóban forgó hatalmi ágak közé azonban nem emeltek korlátokat.* A törvényhozó hatalomtól függ, hogy a bírói és a végrehajtó hatalom tagjai megmaradnak-e hivatalukban, illetve megtarthatják-e tisztségeiket. Ha tehát a törvényhozás végrehajtó és bírói hatalmat gyakorol, nemigen találkozik ellenzéssel; vagy ha mégis, akkor az ellenállás nem lehet hatékony, mert ebben az esetben az eljárás a törvényhozó testület határozatának formáját öltheti, amely határozat kötelezi a többi hatalmi ágat is. Ennek megfelelően *sok* esetben olyan *jogokról döntenek,* amelyek voltaképpen *a bírói mérlegelés körébe* tartoznának; és *a végrehajtó hatalom irányítása az egész ülésszak folyamán szokásossá és mindennapossá válik.*"

Másik példámul Pennsylvania államát választom; forrásul pedig a Cenzorok Tanácsát, amely 1783-ban és 1784-ben ülésezett. E testület tevékenységének egy része abból állt, miként erről az alkotmány intézkedett, hogy „megvizsgálja, minden részében csorbítatlan maradt-e az alkotmány, s hogy a hatalom törvényhozó és végrehajtó ága teljesítette-e kötelességét a nép oltalmazójaként, vagy pedig más és nagyobb hatalmakat sajátította-e ki vagy gyakorolt, mint azokat, amelyekre az alkotmánytól felhatalmazást kapott". E megbízás teljesítése közben

a testület szükségképpen összehasonlítani kényszerült mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom eljárásait e hatalmi ágak alkotmányos jogköreivel; s a felsorolt tényekből, amelyek többségét a két testület a tanácsban valóságosnak ismerte el, kitűnt, hogy a törvényhozás különféle fontos esetekben kirívó alkotmánysértést követett el.

Számos törvényjavaslatot úgy szavaztak meg, hogy minden látható kényszerűség nélkül megszegték a szabályt, amely szerint minden közérdekű törvényjavaslatot a szavazás előtt nyomtatásban kell megjelentetni a nyilvánosság számára, jóllehet ez az elővigyázatossági rendszabály az alkotmány egyik legfőbb előírása a törvényhozás túlkapásainak megakadályozására.

Nem egy esetben megsértették az esküdtszéki tárgyalás alkotmányos alapelvét, s a törvényhozás olyan jogkört sajátított ki, amelyet az alkotmány nem ruházott rá.

Bitorolta a végrehajtó hatalom jogköreit.

A bírák jövedelmeit, amelyeknek a rögzítését az alkotmány határozottan elrendeli, alkalomadtán különbözőképpen állapították meg; s a bírósági testületre tartozó ügyeket gyakran vonták a törvényhozás hatáskörébe és döntési szférájába.

Aki kíváncsi a felsorolt esetek részleteire, tanulmányozza a Cenzorok Tanácsa nyomtatásban megjelent jegyzőkönyveit. Néhány jogsértésről ki fog derülni, hogy a háború okozta különleges körülményeknek tulajdoníthatók. Többségük azonban egy rosszul megszervezett kormányzati rendszer spontán megnyilvánulásainak tekinthető.

A jelek szerint a végrehajtó hatalom sem ártatlan: meglehetős gyakran sértette meg az alkotmányt. E tekintetben azonban három megjegyzést kell tennünk. *Először:* az ilyen esetek jelentős részét vagy közvetlenül a háborús kényszer idézte elő, vagy a kongresszusnak, esetleg a hadsereg főparancsnokának a javaslatára történtek. *Másodszor:* a többi eset jobbára összhangban állt a törvényhozó hatalom kinyilvánított vagy jól

ismert véleményével. *Harmadszor:* Pennsylvaniában a végrehajtó hatalom a tagjai létszámának tekintetében különbözik a többi államétól. Ebből a szempontból legalább annyira hasonlít törvényhozó testületre, mint végrehajtó tanácsra. S mihelyt a törvényhozás működése mentesül az egyéni felelősség szabta önkorlátozástól s a kölcsönös példából és együttes befolyásból eredő bizalomtól, a felhatalmazás nélkül hozott intézkedéseket természetesen könnyebben kockáztatják meg, mint ott, ahol a végrehajtó hatalmat egyetlen ember – vagy néhány személy – irányítja.

Ezekből az észrevételekből joggal vonhatom le a következtetést, hogy nem elég papíron megvonni a hatalmi ágak alkotmányos határait azokkal a hatásköri túllépésekkel szemben, amelyek az összes kormányzati hatalom zsarnoki összpontosításához vezetnek.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 49. SZ.: MADISON

1788. február 2.

New York állam népéhez

A legutóbbi értekezésben idézett *Notes on the State of Virginia* szerzője értékes munkájához alkotmánytervezetet mellékelt, amelyet egy alkotmányozó konvenció elé kellett volna terjeszteni. A Virginia állam alkotmányát létrehozni hivatott gyűlést 1783-ban kellett volna összehívnia a törvényhozó testületnek. Az alkotmánytervezet, mint minden, ami Mr. Jefferson tollából származik, eredeti, átfogó, nagyvonalú és pontos gondolkodást tükröz; s annál is figyelemre méltóbb, mivel egyaránt mutatja a köztársasági kormányforma iránti odaadó ragaszkodást és azoknak a veszélyes tendenciáknak a felvilágosult áttekintését, amelyektől a kormányzatot meg kell védeni. Az egyik általa javasolt elővigyázatossági rendsza-

bály, amelyben a gyöngébb hatalmi ágak végső biztosítékát látja, valószínűleg teljességgel az ő leleménye, s mivel szorosan kapcsolódik jelen vizsgálódásunkhoz, nem szabad figyelmen kívül hagynunk.

A javaslat a következő: „Valahányszor a kormányzat három ága közül kettőnek a véleménye megegyezik abban, mégpedig mindegyik testület kétharmadnyi szavazattöbbségével, hogy konvenció szükséges az alkotmány módosításához vagy az *alkotmánysértések orvoslásához,* össze kell hívni a konvenciót erre a célra."

Mivel a hatalom egyetlen legitim forrása a nép, s mivel az írott alkotmány, amelynek alapján a kormányzat a hatalmát gyakorolja, a népből származik, minden jel szerint tökéletes összhangban van a republikánus teóriával, ha nemcsak akkor folyamodunk ugyanazon eredeti hatalomhoz, amikor szükségesnek látszik a kormányzati jogkörök bővítése, szűkítése vagy átalakítása, hanem akkor is, ha a hatalmi ágak egyike beleavatkozik a többi ág alkotmányban rögzített hatáskörébe. Mivel a hatalmi ágak – közös megbízatásuk értelmében – tökéletesen össze vannak hangolva, nyilvánvaló, hogy egyikük sem hivatkozhat arra, hogy kizárólagos vagy magasabb rend„ joga van a jogkörök közötti határok megállapítására. És hogyan akadályozzuk meg az erősebb fél hatásköri túllépését, és hogyan orvosoljuk a gyöngébbik sérelmeit, ha nem magához a néphez fordulunk? A nép, amely a hatalmat átruházta, csakis a nép nyilváníthatja ki a felhatalmazás igazi értelmét, és kényszerítheti ki a megtartását a gyakorlatban.

Annyi bizonyos, hogy ez az érvelés igen erőteljes: biztosítani kell, hogy a nép döntéséhez vezető alkotmányos út fontos és rendkívüli esetekben ki legyen jelölve és nyitva maradjon. Ám úgy látszik, áthághatatlan akadályai vannak, hogy minden esetben a néphez folyamodjunk, amikor gondoskodni kell róla, hogy az egyes hatalmi ágakat alkotmányos kereteik közé szorítsuk.

Először is: az intézkedés nem terjed ki az olyan esetekre, amikor két hatalmi ág szövetkezik a harmadik ellen. Ha a törvényhozó hatalom, amelynek számos eszköz áll rendelkezésére a többi ág működésének befolyásolására, képes megnyerni magának a két másik ág közül az egyiket vagy akár annak egyharmadát, a fennmaradó ágnak semmi haszna sem származik ebből az orvoslásra szánt intézkedésből. Nem akarok azonban hosszan elidőzni ennél az ellenvetésnél, mivel sokak szerint inkább az alapelv módosítása ellen szól, mintsem a voltaképpeni alapelv ellen.

Továbbá: az alapelv jellegéből fakadó ellenvetésnek tekinthető, hogy mivel valahányszor a néphez folyamodunk, az mindannyiszor a kormányzat valamilyen fogyatékosságaként értelmezhető, az ilyen aktus gyakori ismétlődése megfosztaná a kormányzatot attól a tekintélytől, amellyel az idő mindent megajándékoz, s amely nélkül talán még a legbölcsebb és legszabadabb kormányzatoknak sem lenne meg a szükséges stabilitásuk. Ha igaz, hogy minden kormányzat talpköve a közvélemény, nem kevésbé igaz, hogy minden egyén véleményének súlya és e vélemény gyakorlati hatása az egyén magatartására nagymértékben függ attól, hogy szerinte még hány ember osztja ezt a véleményt. Az ember érvelése, mint az ember maga, félénk és óvatos, ha magára marad, s annak arányában lesz kellőképpen szilárd, erősíti kellő önbizalom, hogy hányan társulnak hozzá. Ha pedig a véleményt alátámasztó példák *régi keletűek* is, nem csak *számosak,* akkor tudvalevően kétszer olyan hatásosak. Filozófusok országában ez a tétel figyelmen kívül hagyható: a felvilágosult ész szava az emberek elméjébe vési a törvények tiszteletét. De a filozófusok országának eljövetele éppoly kevéssé remélhető, mint a Platón óhajtotta filozófus-királyoké. És minden más országban a legésszerűbb kormányzat is előnynek – s korántsem felesleges előnynek – fogja elkönyvelni, ha maga mellett tudja a közösség előítéleteit.

Igen veszélyes, ha indulatait felkeltve megzavarjuk a népesség nyugalmát, és ez a veszély még az előbbinél is nyomatékosabban figyelmeztet arra, hogy nem szabad gyakran kikérni az egész társadalom döntését alkotmányos kérdésekben. Jóllehet értünk el sikereket intézményes kormányzati formáink felülvizsgálatában – s ez az amerikai nép erényét és ítélőképességét dicséri –, be kell vallanunk, hogy e kísérletek túlságosan kényesek ahhoz, hogy fölöslegesen szaporítsuk őket. Hadd emlékeztessünk rá, hogy minden létező alkotmány olyan veszélyek közepette alakult ki, amelyek elnyomták a rendet és az egyetértést leginkább fenyegető indulatokat; egyszersmind a népnek a hazafias vezetők iránt érzett lelkes bizalmának légkörében, amely viszont a jelentős országos kérdésekben szokásos nézeteltéréseket fojtotta el; továbbá az új, a régivel ellentétes formák iránt érzett egyetemes lelkesedés közepette, amelyet a régi kormányzattal szembeni ellenérzés és felháborodás idézett elő; s ezért a tervezett változásokat, a kiküszöbölendő visszásságokat általában kísérő pártoskodás ezenközben nem játszhatott szerepet. A várható jövőbeli helyzetek nem nyújthatnak egyenértékű biztonságot a fenyegető veszélyekkel szemben.

Minden ellenvetés közül azonban az a legnyomósabb, hogy a néphez folyamodva döntésért valószínűleg nem érnénk el a kívánt célt, vagyis a kormányzat alkotmányos egyensúlyát. Mint láttuk, a köztársasági kormányzatokban a törvényhozás hajlamos rá, hogy hatalmát a többi hatalmi ág rovására kiterjessze. Rendszerint tehát a végrehajtó és a bírói hatalom fordul a néphez. De akár az egyik oldal teszi, akár a másik, vajon mindkettőnek egyenlő haszna származnék-e a kísérletből? Vizsgáljuk csak meg eltérő helyzetüket. A végrehajtó és a bírói testületnek kevés tagja van, s a nép csupán néhányukat ismerheti személyesen. A bírói testület tagjai kinevezésük módja, valamint tisztségük jellege és időtartama miatt túlságosan távol vannak a néptől ahhoz, hogy osztozhatnának a

gondjaiban. A végrehajtó hatalom tagjaira általában gyanakvással tekintenek, működésük könnyen tűnik fel rossz színben és válik népszerűtlenné. A törvényhozó hatalom tagjai viszont sokan vannak. Sok helyről valók, és sűrűn fordulnak meg a nép között. Vérségi és rokoni, baráti és ismeretségi kötelékeik a társadalom legbefolyásosabb részének jelentős hányadát fogják át. Közéleti megbízatásuk jellege azzal jár, hogy személyes befolyást gyakorolhatnak az emberekre, és közvetlenebb, úgyszólván bizalmi oltalmazói a nép jogainak és szabadságának. Ilyen előnyök birtokában aligha feltételezhető, hogy az ellentétes félnek egyenlő esélye volna a kedvező végeredményre.

De nemcsak arról van szó, hogy a törvényhozó hatalom képviselhetné a legsikeresebben a maga ügyét a nép körében, hanem arról is, hogy valószínűleg önmagukat tennék meg bírákká. Ugyanaz a befolyás, amelynek révén a törvényhozó testületbe választották őket, helyet biztosítana számukra a konvencióban is. Ha nem is mindnyájukkal, de valószínűleg épp elég sokukkal ez lenne a helyzet, és különösen azokkal a vezető emberekkel, akiktől az ilyen testületekben úgyszólván minden függ. Röviden: a konvenció főként olyan emberekből állna, akik egykori vagy jelenlegi, esetleg várományos tagjai egy olyan hatalmi ágazatnak, amelynek magatartása vád tárgya. Korántsem volnának tehát elfogulatlanok az általuk eldöntendő kérdésben.

Olykor megtörténhetnék azonban, hogy a végrehajtó és a bírói hatalom kevésbé kedvezőtlen körülmények között folyamodik a néphez. Ha például a törvényhozás jogbitorlása oly kirívó és oly váratlan lenne, hogy nem lehetne megtévesztő színezetet adni neki. A törvényhozáson belül egy erős csoport esetleg a többi hatalmi ág mellett foglalna állást. A végrehajtó hatalom esetleg a nép körében különösen kedvelt ember kezébe kerülne. Ilyen esetben a közösség döntését talán kevésbé lehetne a törvényhozó hatalom javára fordítani. Azt

azonban soha ne várjuk, hogy a kérdés valódi mivoltának megfelelő döntés születik! A döntés óhatatlanul függne a már létező csoportok vagy éppen a felmerült probléma miatt szerveződő csoportok szemléletétől. Függne a kiemelkedő, a közösségre nagy befolyással bíró személyektől. S a döntést éppen azok mondanák ki, akik előmozdították vagy netán ellenezték azokat az intézkedéseket, amelyekre a döntés vonatkozik. A közösség *indulata,* nem pedig *józan belátása* ítélne tehát. Holott csakis a közösség józan megfontolásának kellene ellenőriznie és szabályoznia a kormányzatot. Az indulatokat viszont a kormányzatnak kellene helyes mederbe terelnie és korlátok közé szorítania.

Mint az előző értekezésben megállapítottuk, az írott alkotmányban foglalt kinyilatkoztatások korántsem elegendők, hogy korlátozzák, megfelelő jogi keretek közt tartsák az egyes hatalmi ágazatokat. Ezúttal kiderült, hogy ebből a célból alkalmanként a néphez folyamodni sem nem helyes, sem nem célravezető eljárás. Azzal nem foglalkozom, hogy mennyire megfelelők a fent említett tervezetben foglalt egyéb intézkedések vagy előírások. Némelyikük kétségkívül józan politikai elveken alapul, s mindegyiküket rendkívül leleményesen és pontosan fogalmazták.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 50. SZ.: MADISON

1788. február 5.

New York állam népéhez

Azt mondhatná valaki: ahelyett, hogy *alkalmanként* fordulnánk a néphez, amivel szemben könnyű ellenvetéseket felhozni, *szabályos időszakonként* kellene ezt megtenni, az lenne a megfelelő eljárás *az alkotmánysértés megakadályozására és korrigálására.*

Felhívom a figyelmet: a célirányos eszközök tanulmányozása során arra szorítkozom, mennyire alkalmasak rá, hogy az egyes hatalmi ágakat a kellő határok között tartva *érvényt szerezzenek* az alkotmánynak, s nem úgy tekintem őket, mint az alkotmány *módosítását* elősegítő eszközöket. Első pillantásra az, hogy szabályos időközökben folyamodjunk a néphez, majdnem annyira elfogadhatatlannak látszik, mint az, hogy alkalmanként forduljunk hozzá. Ha ezeket a periódusokat rövid időszakok választják el egymástól, akkor a felülvizsgálandó és korrigálandó intézkedések nagyon is új keletűek, és összefonódnak mindazon körülményekkel, amelyek leronthatják vagy eltorzíthatják az alkalmankénti korrekciók eredményeit. Ha viszont a periódusok igen távol esnek egymástól, akkor az újabb intézkedésekre ugyanez az észrevétel alkalmazható, s igaz ugyan, hogy a távolság elősegíti a többi intézkedés tárgyilagos áttekintését, de ez az előny elválaszthatatlan a mérleg másik serpenyőjében található hátrányoktól. Először: a közösség elítélő véleményének távoli kilátása igen gyönge korlát lenne ama hatalmi túlkapásokkal szemben, amelyeket jelenlegi erős indítékok ösztökélnek. Elképzelhető-e, hogy egy száz- vagy kétszáz tagú törvényhozó testület, amely valamilyen számára fontos célra tör s e cél érdekében át- meg áthágja az alkotmány szabta korlátokat, útközben megtorpan, mert attól tart, hogy magatartását tíz, tizenöt vagy húsz év múlva rosszallni fogják? Másodszor: a visszaélések kártékony következménye gyakran már jóval a korrigáló intézkedés alkalmazása előtt bekövetkezett. Végül: ha nem ez volna a helyzet, akkor a visszaélések régiek és tartósak lennének, mélyen meggyökereztek volna, és nehezen lehetne kiirtani őket.

Az egyik államban megpróbálták felülvizsgálni az alkotmányt, részben, hogy orvosolják az új keletű alkotmánysértéseket, de más célból is. Pennsylvaniában történt ez, ahol 1783-ban és 1784-ben ülésezett a Cenzorok Tanácsa; a testület egyik célja – mint láttuk – az volt, hogy megvizsgálja, „vajon

megsértették-e az alkotmányt, és vajon a hatalom törvényhozó és végrehajtó ága jogsértést követett-e el egymás ellen?”. Ez a fontos és újszerű politikai kísérlet több szempontból is komoly figyelmet érdemel. Megeshet, hogy nem tekintik tökéletesen meggyőzőnek, mivel némileg különleges körülmények között végrehajtott, egyedi kísérletről van szó. Ám az itt tárgyalt esetre vonatkoztatva olyan tényekre irányítja a figyelmet, amelyek – ki merem jelenteni – teljes értékű és kielégítő módon szemléltetik érvelésemet.

Először. A tanácsot alkotó urak neveiből kitűnik, hogy legtevékenyebb és vezető tagjai közül jó néhány aktív és vezető egyénisége volt az államban már addig is létező politikai csoportosulásoknak.

Másodszor. Minden jel szerint a tanácsnak ugyanezek a legtevékenyebb és vezető tagjai, a törvényhozó és végrehajtó hatalomnak is igen aktív és befolyásos emberei voltak a megvizsgálandó időszakban; sőt pártfogói vagy ellenzői azoknak az intézkedéseknek, amelyeknek az alkotmányosságáról dönteni kellett. A Cenzorok Tanácsának tagjai közül ketten az állam alelnökei voltak, többen pedig a végrehajtó tanács tagjai az előző hét évben. Egyikük a képviselőház elnöke volt, mások a törvényhozó testület neves tagjai voltak ugyanebben az időszakban.

Harmadszor. A jegyzőkönyvek minden egyes oldala tanúsítja mindezen körülményeknek a tanácskozások hangulatára gyakorolt hatását. A Cenzorok Tanácsa működésének egész ideje alatt két határozottan elkülönülő és egymással élesen szemben álló részre oszlott. Ezt a tényt maguk a tagok is elismerik, sőt panaszolják. Ha nem ez lett volna a helyzet, akkor az ülésszak jegyzőkönyve kielégítő képet mutatna. Még az önmagukban véve jelentéktelen vagy egymással össze nem függő kérdésekben is mindig ugyanazok a nevek szerepelnek a két ellentétes oldalon. Minden elfogulatlan szemlélő – a tévedés kockázata nélkül, s anélkül, hogy a szemben álló pár-

tokról vagy e pártok tagjairól ítélkezne – arra a következtetésre jut, hogy a döntéseket sajnos az *indulat,* nem pedig a *megfontoltság* irányította. Amikor emberek hűvös fejjel és szabadon gondolják végig az egyes problémákat, némely kérdésben óhatatlanul eltér a véleményük. Amikor azonban közös indulatok irányítják őket, a véleményeik – ha ugyan megérdemlik ezt a nevet – mindig egybehangzók.

Negyedszer. Legalábbis problematikus, hogy a szóban forgó testület döntései sok esetben nem értelmezik-e helytelenül a hatalom törvényhozó és végrehajtó ága közötti határokat, ahelyett, hogy az alkotmányban definiált megszorításokat és korlátozásokat alkalmaznák.

Ötödször. Nincs tudomásom róla, hogy a Cenzorok Tanácsának az alkotmány kérdéseiben hozott döntései – akár helyesen, akár tévesen fogalmazódtak meg – bármiképpen is befolyásolták volna a törvényhozói értelmezés gyakorlatát. Sőt, ha nem tévedek, egy esetben az éppen ülésező törvényhozás elvetette a Cenzori Tanács értelmezését, és győzelmet is aratott a vitában.

Ez a döntnöki testület tehát a vizsgálataival bizonyítja a kór létezését, példájával pedig egyszersmind az orvoslás elégtelenségét.

Ezt a konklúziót nem érvényteleníthetí az az állítás, hogy az állam, ahol a kísérletet véghezvitték, válságos helyzetben volt, és már jóval korábban is heves pártharcok dúltak polgárai között. Feltételezhető-e ugyanis, hogy bármely eljövendő hétéves időszakban a szóban forgó állam mentes lesz a pártoskodástól? Vagy feltehető-e, hogy bármely más állam, ugyanebben vagy bármely más adott periódusban mentes lesz tőle? Ilyen helyzetet sem feltételeznünk, sem kívánnunk nem szabad, mert a pártok kiiktatásából szükségképpen a köz biztonságáért érzett általános riadalom vagy pedig a szabadság halála következik.

A nehézségek olyan elővigyázatossági rendszabály esetén

sem hárulnának el, amely a nép választotta és az előző kormányzat tevékenységét vizsgálni hivatott testületekből eleve kizárna minden olyan személyt, aki az adott időszakban kapcsolatban állt a kormányzattal. A fontos feladat ilyenkor valószínűleg olyan csekélyebb képességű emberekre hárulna, akik más tekintetben sem felelnek meg sokkal jobban. Mert bár nem működhettek közre személyesen a kormányzatban és ezért nem voltak részesei a megvizsgálandó intézkedéseknek, minden valószínűség szerint kapcsolatba kerültek az ezekben érdekelt pártokkal, és a pártok támogatásával esett rájuk a választás.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 51. SZ.: MADISON

1788. február 6.

New York állam népéhez

Végül is milyen megoldáshoz folyamodjunk tehát, ha meg akarjuk valósítani a gyakorlatban az egyes hatalmi ágak szétválasztását, miként ez az alkotmányban elő van írva? Az egyetlen helyes válasz a következő: mivel a kívülről származó intézkedések mind elégteleneknek találtattak, a kormányzat belső szerkezetét kell úgy felépíteni, hogy az alkotóelemek, kölcsönös összefüggéseik révén, a számukra kijelölt helyen megfelelő egyensúlyban tartsák egymást. Teljes mértékben nem fejthetem ki ezt a fontos gondolatot, de megkockáztatok néhány olyan általános észrevételt, amely talán jobban megvilágítja a kérdést, és lehetővé teszi, hogy helyesebb ítéletet alakítsunk ki a Konvenció indítványozta kormányzat alapelveit és szerkezetét illetően.

Ha meg akarjuk teremteni a megfelelő alapokat a kormányzati hatalom különféle ágazatainak egymástól elválasztott és megkülönböztetett működéséhez – amit többé-kevésbé

mindenki lényegesnek ismer el a szabadság megőrzése szempontjából –, akkor nyilván minden hatalmi ágnak érvényesíteni kell tudnia a maga akaratát, és ezért úgy kell azokat létrehozni, hogy az egyes ágazatok tagjainak a lehető legkevesebb szerepe legyen a többi ág tagjainak kinevezésében. Ha szigorúan ragaszkodnának ehhez az alapelvhez, akkor elengedhetetlen volna, hogy a legfőbb végrehajtó, törvényhozó és bírói posztok tisztségviselőinek kinevezése egyetlen autoritás forrásából eredjen, nevezetesen a népből, s ez megkövetelné, hogy a kinevezések egymástól hermetikusan elzárt csatornákon keresztül bonyolódjanak le. Meglehet, az egyes hatalmi ágak ilyen felépítése nem lenne olyan nehéz a gyakorlatban, mint amilyennek első pillantásra látszik. Bizonyos nehézségek azonban, mint ahogyan többletköltségek is, fölmerülnének a kivitelezés során. Ezért el kell fogadni néhány eltérést az alapelvtől. Különösen a bírói hatalmi ágazat kiépítésének esetében látszik célszerűtlennek szigorúan ragaszkodni az alapelvhez, e hatalmi ág tagjainál ugyanis alapvetően fontosak a sajátságos szakmai követelmények, és elsődleges szempontnak kell lennie, hogy a választás módja biztosíthassa e követelmények érvényesülését; továbbá azért is, mert a kinevezés ebben a hatalmi ágban egy életre szól, és az ilyen megbízatás hamarosan szükségképpen megsemmisíti a kinevező hatalomtól való minden esetleges függőség érzését.

Hasonlóképpen nyilvánvaló, hogy az egyik hatalmi ág tagjainak csupán a lehető legkisebb mértékben szabad függniük a többi hatalmi ág tagjaitól a tisztségeikkel kapcsolatos járandóságuk tekintetében. Ha a végrehajtó hatalom tisztségviselői vagy a bírák ebben nem volnának teljesen függetlenek a törvényhozó hatalomtól, akkor függetlenségük minden egyéb tekintetben is csupán névleges volna.

A leghatékonyabb biztosíték az ellen, hogy minden hatalom fokozatosan egyazon ágazatban összpontosuljon, mégiscsak az, ha megadjuk a hatalmi ágak irányítóinak a szükséges

alkotmányos eszközöket és személyes indítékokat ahhoz, hogy ellenálljanak a többiek hatásköri túllépéseinek. Mint minden hasonló esetben, a védelmi intézkedéseknek itt is arányban kell állniuk a támadás veszélyeivel. Becsvággyal becsvágynak kell szembeszegülnie. Az emberi érdeket össze kell kapcsolni a helyi alkotmányos jogokkal. Meglehet, rossz fényt vet az emberi természetre, hogy ilyen eszközökkel kell megfékezni a kormányzat visszaéléseit. De mi vetne rosszabb fényt az emberi természetre, mint a kormányzat puszta léte? Ha az emberek angyalok volnának, nem kellene kormányozni őket. S ha az embereket angyalok kormányoznák, a kormányzatot sem belülről, sem kívülről nem kellene ellenőrizni. Az olyan kormányzati rendszer kialakításában, amelyben emberek igazgatnak más embereket, a nagy nehézség a következő: először képessé kell tenni a kormányzatot arra, hogy irányítsa és ellenőrizze a kormányzottakat; másodszor rá kell kényszeríteni, hogy ellenőrizze saját magát. A néptől való függés kétségkívül a kormányzat első számú ellenőre, de a tapasztalat arra tanította az emberiséget, hogy szükség van kiegészítő óvintézkedésekre is.

Ellentétes, versengő érdekekkel pótolni a magasabb rendű indítékok hiányát – ez a politika végigvonul az emberiség köz- és magánügyeinek egész rendszerén. Kiváltképpen a hatalom alsóbb szintű szétosztásában mutatkozik meg, amikor is a hivatalokat mindig azzal a céllal választják szét és szervezik meg, hogy az egyik ellenőrizze a másikat, s hogy a magánérdek őrködjék a köz jogai felett. Ezek az elővigyázatossági intézkedések nem kevésbé szükségesek a legfőbb állami hatalmak szétosztásában sem.

Azt azonban nem lehet elérni, hogy minden hatalmi ágnak egyenlő ereje legyen az önvédelemhez. Köztársasági kormányzat esetén szükségképpen a törvényhozó hatalomé a főszerep. E zavart orvoslandó, a törvényhozást különböző ágazatokra kell osztani, és – eltérő választási módozatokkal, a

cselekvés különböző alapelveivel – olyanná alakítani őket, hogy oly kevéssé kapcsolódjanak egymáshoz, amennyire csak közös funkcióik természete és a társadalomtól való közös függőségük megengedi. A veszélyes hatásköri túllépések elleni védelemhez talán még további óvintézkedések is szükségessé válnak. Ahogy a törvényhozó hatalom súlya megköveteli az efféle megosztást, úgy a végrehajtó hatalom gyöngesége viszont erősítést kívánhat. Első pillantásra úgy látszik, a végrehajtó hatalom fő tisztségviselőjét abszolút vétójoggal kellene felfegyverezni a törvényhozással szemben. De tökéletes biztonságot talán ez sem nyújtana, és önmagában nem is lenne elegendő. Szokványos esetekben nem gyakorolnák kellő erélylyel, rendkívüli esetekben viszont esetleg gyalázatos módon visszaélnének vele. Az abszolút vétónak ez a fogyatékossága vajon nem orvosolható-e a gyöngébb hatalmi ág és az erősebb hatalmi ág gyöngébb ágazata közötti olyan különleges kapcsolattal, amely az utóbbit az előbbi alkotmányos jogainak támogatására készteti, anélkül hogy túlságosan eltávolodna a saját hatalmi ágának jogaitól?

Ha az alapelvek, amelyekre ezek az észrevételek támaszkodnak, helyesek – és meggyőződésem, hogy azok –, és ismérvként alkalmazzák őket az egyes államok alkotmányaira és a szövetségi alkotmányra, akkor megállapítható, hogy ha az utóbbi nem felel meg tökéletesen a fenti ismérvnek, az előbbiek sokkal, de sokkal nehezebben állják ki a próbát.

Két további megjegyzés főleg Amerika szövetségi berendezkedésére alkalmazható, s ezek érdekes szemszögből világítják meg ezt a rendszert.

Először. Ha egyetlen köztársaságról van szó, ott a nép átruházta összes hatalmat egyetlenegy kormányzat hatáskörébe utalják; a nép a kormányzatot különálló és elválasztott ágazatokra osztva védekezik a jogtiprások ellen. Amerika több tagállamból álló köztársaságában a nép átruházta hatalom először is két különálló kormányzat között oszlik meg, aztán mindkét

kormányzat hatalmát ismét felosztják a különálló, szétválasztott hatalmi ágak között. Ennélfogva a nép jogait kettős biztosíték védi. A különböző kormányzatok egymást ellenőrzik majd, ugyanakkor mindegyik magát is ellenőrizni fogja.

Másodszor. Egy köztársaságban nagyon fontos, hogy a társadalmat ne csupán a vezetők zsarnoksága ellen oltalmazzák, hanem hogy a társadalom egyik részének is védelmet nyújtsanak a másik rész igazságtalan eljárásaival szemben. Az állampolgárok különböző osztályainak szükségképpen eltérők az érdekei. Ha a többséget valamilyen közös érdek egyesíti, akkor a kisebbség jogai nem lesznek biztonságban. E veszedelem ellen csak kétféle módon lehet védekezni. Az egyik: megteremteni a társadalomban a többségtől, vagyis magától a társadalomtól független akaratot. A másik: annyiféle eltérő érdekű állampolgárt tömöríteni a társadalomban, hogy a többség jogtalan szervezkedése ne csak valószínűtlen legyen, hanem egyenesen kivihetetlen. Az első módszer az öröködésen vagy önkinevezésen alapuló kormányzatok esetében érvényesül. Ez a legjobb esetben is csak kétes biztonság, mivel a társadalomtól független hatalom éppoly könnyen teheti magáévá a többségi párt igazságtalan nézeteit, mint a kisebbségi párt jogos érdekeit, és még az is lehetséges, hogy mindkét fél érdekei ellen fordul. A második módszert az Egyesült Államok szövetségi kormányzata példázza majd. Itt ugyan minden hatalom a társadalomtól származik és tőle függ, de magát a társadalmat az állampolgárok oly sokféle osztálya és érdeke osztja meg, hogy az egyének vagy a kisebbség jogait nem fogja veszélyeztetni többségi érdek irányította szervezkedés. A szabad kormányzatnak éppúgy biztositania kell az állampolgári jogokat, mint a szabad vallásgyakorlás jogát. A biztosítékot az első esetben az érdekek sokfélesége, a másodikban a felekezetek sokfélesége szolgáltatja. A biztonság mértéke mindkét esetben az érdekek, illetve a felekezetek számától függ; ez pedig vélhetően az ugyanazon kormányzat

fennhatósága alá tartozó ország méretétől és lakosainak számától. Ez a felfogás a republikánus kormányzat minden őszinte és megfontolt hívének egy megfelelő föderális rendszert kell hogy sugalljon; mert látni való, hogy minél több körülhatárolt konföderációra vagy államra osztható az unió területe, annál könnyebben szervezkedik zsarnoki céllal a többség, és annál inkább megnyirbálhatók a minden rendű és rangú állampolgár jogai, a köztársasági kormányforma e legjobb biztosítékai; következésképp arányosan növelni kell a kormányzat valamelyik részének szilárdságát és függetlenségét, mert ez a másik biztosíték; több nincsen. A kormányzat igazi célja az igazságosság. A polgári társadalomnak is ez a célja. Mindig az igazságosság elérésére törekedtek, és arra is fognak törekedni mindaddig, amíg el nem érik ezt a célt, vagy amíg a szabadság el nem vész útközben. Az olyan társadalomban, amelyben az erősebb csoport könnyen egyesíteni képes erőit és el tudja nyomni a gyöngébbet, éppúgy eluralkodhatik az anarchia, mint a természetes állapotban, ahol a gyöngébb embert semmi sem oltalmazza az erősebb erőszakos föllépésétől. És miként ez utóbbi esetben helyzetük bizonytalansága még az erősebbeket is arra készteti, hogy engedelmeskedjenek egy kormányzatnak, amely nemcsak a gyengéket védi, hanem őket magukat is, úgy az előbbi esetben az anarchia veszélye hasonlóképp fokozatosan arra indítja az erősebb csoportokat vagy pártokat, hogy olyan kormányzatot akarjanak, amely minden csoportot megvéd, a gyöngébbeket is, az erősebbeket is. Nem lehet kétséges: ha Rhode Island államot elválasztanák a konföderációtól és magára hagynák, akkor a szűk határok közé szorított népi kormányzásban a jogbizonytalanság a pártütő többség olyan ismétlődő elnyomó tevékenységében nyilvánulna meg, hogy rövidesen éppen azok követelnének a néptől teljesen független hatalmat, akiknek rossz kormányzása tette szükségessé az ilyen hatalom uralmát. Az Egyesült Államok nagy kiterjedésű köztársaságában, amely az érdekek, pártok,

felekezetek sokaságát foglalja magában, az egész társadalmat átfogó többségi koalíció ritkán támaszkodhatnék más alapelvekre, mint az igazságosságra és a közjóra; s minthogy a kisebbséget kevésbé veszélyezteti a többségi akarat, bizonyára kevesebb ürügy is adódik arra, hogy a kisebbség biztonságát úgy garantálják, hogy a többségtől nem függő, azazhogy magától a társadalomtól független akaratot érvényesítsenek a kormányzatban. Ez éppen annyira bizonyos, mint amennyire az ellentétes nézetek dacára is nyilvánvaló, hogy minél nagyobb a társadalom, a kezelhetőség határain belül, annál alkalmasabb az önkormányzatra. És – a *köztársaság ügyének* szerencséjére – a kezelhetőség határai a *föderális alapelv* megfontolt módosításával és vegyítésével nagymértékben tágíthatók.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 52. SZ.: MADISON

1788. február 8.

New York állam népéhez

A legutóbbi négy értekezésben folytatott általánosabb vizsgálódás után rátérek a kormányzat egyes részeinek részletesebb tanulmányozására. A képviselőházzal kezdem.

Az első, ami ezzel a kormányzati ággal összefüggésben megvizsgálandó: a választókkal és a megválasztottakkal szembeni követelmények. A választók esetében ezek azonosak a tagállami törvényhozás legnépesebb ágának választóival szemben támasztott követelményekkel. A szavazati jog meghatározását helyesen tekintik a köztársasági kormányforma egyik alapvető tényezőjének. A Konvenció feladata volt tehát, hogy az alkotmányban meghatározza és rögzítse ezt a jogot. Az imént említett okból helytelen lett volna függőben hagyni a kérdést és a kongresszus alkalmi szabályozására bízni.

Ugyanilyen okból helytelen lett volna a tagállamok törvényhozó testületeinek belátásra bízni; és helytelen lett volna egy további okból is: a szövetségi kormányzatnak azt az ágát, amelynek csakis a néptől szabad függenie, ez túlságosan függővé tette volna a tagállamok kormányzataitól. Egységes szabályozás alá vonni a különböző államokban érvényes választójogi ismérveket – ez éppoly kedvezőtlen lett volna némelyik állam számára, mint amilyen nehezére esett volna a Konvenciónak. Így hát a Konvenció rendelkezése valószínűleg a legjobb volt az adott keretek között. Ez a megoldás minden tagállamnak megfelel, mivel összhangban van a már kialakult vagy az államok által kialakítandó szabályozással. Biztonságos az Egyesült Államok szempontjából is; mivel ugyanis az államok alkotmányai rögzítették, az állami kormányzatok nem változtathatják meg, s attól sem kell tartani, hogy az egyes államok lakói úgy módosítanák alkotmányaiknak ezt a részét, hogy csorbítsák a szövetségi alkotmányban számukra biztosított jogokat.

Mivel a tagállamok alkotmányai kevésbé gondosan és alaposan szabályozzák a megválaszthatóság követelményeit, és mivel ezek ugyanakkor alkalmasabbak az egységes szabályozásra, a Konvenció igen alaposan áttekintette és szabályozta őket. Az Egyesült Államok képviselőjének minimális életkora huszonöt év; legalább hét esztendeje az Egyesült Államok polgára kell hogy legyen, és megválasztásának idején abban az államban kell laknia, amely képviselővé választja; szolgálati ideje alatt pedig nem viselhet az Egyesült Államok fennhatósága alá tartozó hivatalt. Ezek között az ésszerű keretek között azonban érdemei szerint választható, akár az Egyesült Államokban született, akár honosított állampolgár, akár fiatal, akár idős, akár szegény, akár gazdag, s akármilyen vallásnak a híve.

A képviselőség időtartama a második szempont, amit ebben a hatalmi ágban meg kell vizsgálni. Ahhoz, hogy eldöntsük,

helyes-e az erre vonatkozó cikkely, két kérdést kell átgondolnunk. Az egyik: biztonságos-e a mi esetünkben a kétévenkénti választás. A második: szükséges és hasznos-e.

Az első kérdés. A szabadság szempontjából elengedhetetlen, hogy a kormányzat érdekei általánosságban megegyezzenek a nép érdekeivel, s kiváltképpen fontos, hogy a most vizsgált hatalmi ág közvetlenül a néptől függjön, és a nép bensőséges rokonszenvét élvezze. Nem kétséges, hogy a gyakori választások jelentik az egyetlen olyan politikát, amely ténylegesen biztosíthatja ezt a függőséget és rokonszenvet. De nem számítható ki pontosan, hogy a gyakoriság milyen mértéke szükséges a cél eléréséhez; ez számos körülménytől függ. Nézzük, mit mond mindig követendő kalauzunk, a tapasztalat.

Az ókori államiság legfeljebb ha felületesen ismerte a képviseleti rendszert az állampolgárok gyűlésein való személyes részvétel pótlásaként; csak az újabb koroktól remélhetünk tanulságos példákat. És, hogy el ne vesszünk a bizonytalan és szerteágazó kutatásban, célszerű lesz a néhány legismertebb és a mi esetünkre leginkább hasonlító példára szorítkozni. Az első ilyen Nagy-Britannia alsóháza. Az angol alkotmány emez ágának története a Magna Chartát megelőző időkre nyúlik vissza,* s nagyon is a ködbe vész, úgyhogy nem vonható le belőle semmiféle tanulság. A politikatörténészek közül sokan még a létezését is kétségbe vonják. A rá következő periódus legkorábbi írásos emlékei azt bizonyítják, hogy a parlamentnek évenként *üléseznie* kellett, s nem azt, hogy évenként *választották meg*. És ezek az évenkénti ülésezések is annyira az egyeduralkodó tetszésére voltak bízva, hogy a király, a maga törekvéseinek előmozdítására, különféle ürügyekkel igen hosszú és igen veszedelmes szüneteket iktathatott közbe. E jogsérelem orvoslására II. Károly uralkodása alatt olyan rendeletet hoztak, amely szerint az ilyen szünetek nem haladhatták meg a három évet.* Amikor III. Vilmos trónra lépésével forradalmi változás történt a kormányzásban,* még elmélyül-

tebben foglalkoztak a kérdéssel, és – az alapvető népjogok egyikeként – kinyilvánították, hogy a parlamentnek *gyakran* kell üléseznie. Ugyancsak III. Vilmos uralkodása alatt, néhány év múlva újabb rendelet pontosította a „gyakran" kifejezést, amely a II. Károly idején érvényes hároméves periódusból indult ki: az új rendelet határozottan kimondta, hogy az új parlamenti ülésszakot az előző befejezését követő három éven belül össze kell hívni. Mint ismeretes, a három évet évszázadunk elején hét évre változtatták, a Hannover-ház trónra jutásával* kapcsolatos riadalomban. Mindebből kitűnik, hogy a legnagyobb gyakorisága a választásoknak, amellyel ebben a királyságban szükségesnek tartották választóikhoz kötni a képviselőket, három év. S ha abból indulunk ki, hogy a hétévenkénti választások és a parlamentáris alkotmány egyéb sötét vonásai ellenére is tekintélyes maradt a szabadság mértéke, akkor nem kételkedhetünk benne, hogy a választási időszak hét évről három évre való csökkentése, a többi szükséges reformmal együtt, annyira megnövelné a népnek a képviselőkre gyakorolt befolyását, hogy az minket is kielégítene; hogy tehát a szövetségi rendszerben javasolt kétévenkénti választás aligha veszélyeztetheti a képviselőháznak a választóktól való kívánatos függését.

Írországban egészen a legutóbbi időkig az uralkodóház tetszésére volt bízva a választások kiírása. Ritkán volt választás – csupán új uralkodó trónra lépésekor vagy más, ezzel összefüggő esemény alkalmával. A parlament, amely II. György uralkodásának kezdetén ült össze, egész országlása alatt – körülbelül harmincöt esztendeig – nem változott. A képviselők csak annyiban függtek a néptől, hogy a parlamentben megüresedett helyekre az utóbbinak joga volt új tagokat választani, és megvolt az az esélye, hogy bekövetkezhettek olyan események, amelyek új, általános választásokat eredményeznek. Az ír parlament csak igen korlátozottan képviselhette a választók jogait; ha hajlandó volt is rá, az uralkodóház rend-

kívüli módon gátolta e törekvésében, mert szigorúan ellenőrizte a tanácskozások témáit. Ha nem tévedek, e béklyók nemrégiben lehulltak,* és a választási periódust nyolc évben állapították meg. Hogy mire vezet e részleges reform, azt majd meglátjuk. Írország példája ebből a szempontból nemigen világítja meg a dolgot. Ha egyáltalán levonható belőle valamiféle következtetés, akkor az így szól: ha annak az országnak a népe ilyen hátrányos körülmények között is képes volt megőrizni valamelyes szabadságot, akkor a kétévenkénti választások előnye megadná neki mindazt a szabadságot, amit csak a nép és képviselői közötti megfelelő viszony adhat meg.

Kerüljünk közelebb vizsgálódásainkban a hazai tájakhoz. Különös figyelmet érdemelnek államaink brit gyarmat korukban; ez az időszak ugyanakkor oly jól ismert, hogy kevés magyarázatot igényel. Mindegyik államban érvényesítették a képviselet alapelvét, legalábbis a törvényhozás egyik ágában. A választási időközök azonban eltértek egymástól. Egy év volt a minimum, hét a maximum. Van-e okunk a nép képviselőinek a forradalom előtt tanúsított magatartásából arra következtetni, hogy a kétévenként megtartott választások veszélyeztették volna a közösség szabadságjogait? A harc kezdetén mindenütt megnyilvánuló közszellem, amely legyőzte a függetlenség útjába tornyosuló akadályokat, a legjobb bizonyíték rá, hogy mindenütt élveztek annyi szabadságot, hogy az értékével tisztában legyenek, egyszersmind hogy lelkesen küzdjenek a kellő mérvű kiterjesztésért. Ez az észrevétel egyaránt érvényes azokra az akkori gyarmatokra, amelyekben csak ritkán tartottak választásokat, és azokra, ahol a választások igen gyakoriak voltak. Virginia volt az a gyarmat, amely elsőként állt ellen Nagy-Britannia parlamenti jogbitorlásainak, és elsőnek iktatta törvénybe a függetlenségi határozatot. Ámde Virginiában, ha jól tájékoztattak, csupán hét esztendőnként tartottak választásokat a korábbi kormányzat idején. Ezt a példát nem valamilyen különleges érdem bizonyítékaként említem, hiszen az

elsőbbség valószínűleg a véletlen műve volt az ilyen esetekben; még kevésbé azért, mintha előnyösnek tartanám a *hétévenkénti* választásokat, sőt: a gyakoribb választásokhoz képest a hétesztendős periódus elfogadhatatlan; azt azonban bizonyítja a példa – és ezt igen jelentős bizonyítéknak tartom –, hogy a *kétévenkénti* választás semmiképpen sem veszélyezteti a nép szabadságát.

A fenti példákból levonható következtetéseket nem kis mértékben megerősíti három körülmény. Az első: a szövetségi törvényhozás csak egy részét fogja birtokolni annak a legfőbb törvényhozói hatalomnak, amelyet a brit parlamentre teljességgel ráruháztak, és amelyet – kevés kivétellel – a gyarmati gyűlések és az ír törvényhozó testület gyakoroltak. Általánosan elfogadott és megalapozott tétel, hogy ahol – ha egyéb tényezők nem játszanak közre – minél nagyobb a hatalom, annál rövidebb kell hogy legyen az időtartama; és – megfordítva – minél kisebb a hatalom, annál nagyobb biztonsággal terjeszthető ki hosszabb időre. Másodszor: más alkalommal kimutattuk már, hogy a szövetségi törvényhozást nemcsak a néptől való függés fogja korlátozni, mint más törvényhozó testületeket, hanem az is, hogy több párhuzamos törvényhozó testület figyeli és ellenőrzi, ami más törvényhozó testületekre nem jellemző. Harmadszor: nem hasonlíthatók össze azok az eszközök, amelyekkel a szövetségi kormányzat állandóbb ágazatai el tudják téríteni a képviselőházat a nép iránti kötelességeitől (ha hagyja magát eltéríteni), a fent említett kormányzatok többi ágazatának azokkal az eszközeivel, amelyekkel a népi ágazatot befolyásolni tudják. Így aztán a szövetségi képviselők, akiknek kisebb hatalmuk van a visszaélésre, kevesebb kísértésnek vannak kitéve az egyik oldalon, és kettőzött figyelemmel tartják őket szemmel a másikon.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 53. SZ.: MADISON

1788. február 9.

New York állam népéhez

Ezen a ponton talán a fejemre olvassák majd azt a közkeletű nézetet, amely szerint „ahol az évenkénti választásoknak vége, ott kezdődik a zsarnokság". Ha igaz – miként gyakran hallani –, hogy a közmondássá lett szólások alapja általában a józan értelem, akkor nem kevésbé igaz az sem, hogy miután meggyökereztek, gyakran olyan esetekre is alkalmazták őket, amelyekre az értelmük nem terjed ki. Bizonyítékért nem kell messzire mennem: elég hozzá az éppen vizsgált eset. Mi az értelmes alapja ennek a szólásmondásnak? Senki sem tenné magát nevetségessé azt bizonygatva, hogy természetes összefüggés van a nap állása vagy az évszakok és azok között az időszakok között, amelyeken belül az emberi erény képes ellenállni a hatalom kísértéseinek. Az emberiség szerencséjére e tekintetben a szabadság nem korlátozható egyetlen időpontra, hanem olyan szélső határok között helyezkedik el, amelyek elegendő mozgásteret nyitnak a polgári társadalom különféle helyzeteiből és körülményeiből adódó változatoknak. A képviselők választására éppúgy sor kerülhet naponta, hetenként vagy havonta, ha ez vagy az a megoldás találtatik alkalmasnak (amire volt már példa), mint évente; és ha a körülmények megkövetelhetik a szabálytól való eltérést az egyik oldalon, miért ne követelhetnék meg a másikon? Ha megnézzük, milyen időközöket állapítottunk meg az állami törvényhozó testületek legnagyobb létszámú ágazatainak megválasztására, azt látjuk, hogy éppoly kevéssé egyöntetűek, mint az egyéb civil tisztségviselők választásának periódusai. Connecticutban és Rhode Islandben félévenként kerül sor ilyen választásokra. Más államokban, Dél-Karolina kivételével, évenként. Dél-Karolinában kétévenként, s ugyanezt javasolja a szövetségi kor-

mányzat esetében a Konvenció. Itt tehát 4 :1 arányú különbség mutatkozik a leghosszabb és a legrövidebb időszak között; ámde nehéz lenne kimutatni, hogy Connecticutot vagy Rhode Islandet jobban kormányozzák Dél-Karolinánál, vagy hogy lakosaik nagyobb arányban részesednek a nemzeti szabadságból, vagy pedig hogy a nevezett államok egyike vagy másika ebben a tekintetben és ezekből az okokból más megítélés alá esnék, mint az olyan államok, amelyeknek választási szabályai éppúgy különböznek Connecticutéitól vagy Rhode Islandéitől, mint Dél-Karolináéitól.

Ha e tétel alapjait kutatjuk, egyetlenegyre tudok rámutatni; ez azonban egyáltalán nem alkalmazható a mi esetünkre. Van alkotmány, amelyet a nép hoz létre és a kormányzat nem változtathat meg, és van törvény, amelyet a kormányzat hoz létre és a kormányzat meg is változtathat – ezt a fontos különbséget nagyon jól megértik Amerikában, de a jelek szerint sokkal kevésbé alkalmazzák és kevésbé értik meg bármelyik más országban. A legfőbb törvényhozó hatalom letéteményesének általában teljhatalmat tulajdonítanak a kormányforma megváltoztatására. Még Nagy-Britanniában is, ahol a legtöbbet vitatkoztak a politikai és a polgári szabadságjogok alapelveiről, és ahol a legtöbbet hallunk alkotmányos jogokról – még ott is váltig hangoztatják, hogy a parlament hatalma korlátlan és abszolút, mind az alkotmány, mind pedig a rendes törvényhozás tekintetében. Ennek megfelelően Nagy-Britanniában sok esetben törvényekkel módosították egyes alapvető kormányzati cikkelyeket. Példának okáért nem egy alkalommal megváltoztatták a választási időközöket; és legutóbb nemcsak a hároméves periódust módosították hét esztendőre, hanem ugyanazzal a rendelettel négy évvel meghosszabbították azoknak a parlamenti mandátumát is, akiket a nép eredetileg három évre választott meg. E veszedelmes praktikák híre természetesen riadalmat keltett a szabad kormányzati rendszer híveinek körében, hiszen az ilyen rendszerek sarkalatos pontja éppen a

választások gyakorisága. Olyan biztosíték után néztek tehát, amely megoltalmazhatná őket a szabadságukat fenyegető veszélyektől. Ahol az alkotmány nem nagyobb úr a kormányzatnál, vagy ahol az ilyen uralkodó pozíció nem vívható ki, ott hiába kívánunk olyan alkotmányos biztosítékokat, mint amilyenek az Egyesült Államokban léteznek. Másfajta biztosítékokat kellett tehát keresni; és ugyan mi lehetne alkalmasabb biztosíték az adott esetben, mint kiválasztani valamilyen egyszerű és familiáris időszakaszt és megtenni zsinórmértéknek, amihez az újítások veszélyét viszonyítani lehet, ami megerősíti a nemzeti érzületet és összefogja a hazafiúi erőfeszítéseket? A legegyszerűbb és legfamiliárisabb időszakasz, ami itt számba jöhet, az egy esztendő; ezért sulykolták bele a közvéleménybe a korlátlan kormányzat fokozatos újításait dicséretes buzgalommal megfékezni akarók, hogy a zsarnokság irányába megtett utat az évenkénti választások biztos pontjától való eltávolodáson lehet lemérni. De mi szükség ilyen segédeszközre egy olyan kormányzat esetében, amelynek tevékenységét – mint a javaslat szerint a szövetségi kormányzatét – egy szuverén alkotmány korlátozza? Avagy ki állíthatná, hogy Amerika népének szabadságjogait nem biztosítják jobban az ilyen alkotmányban megváltoztathatatlanul rögzített kétévenkénti választások, mint az olyan országok választásai, ahol évente vagy még gyakrabban tartják meg őket, de ahol a kormányzatnak jogában áll akármikor módosítani a választási periódust?

A második kérdés, amely felvetődik: szükségesek-e és hasznosak-e a kétévenkénti választások? A kérdésre adandó pozitív választ kézenfekvő meggondolások indokolják.

Nem lehet valaki jó törvényhozó, ha tisztességes szándékához és megfelelő ítélőképességéhez nem társul valamelyes szakértelem azokban a tárgykörökben, amelyekben törvénykezni óhajt. E szakértelem egy része megszerezhető azokból az információkból, amelyek a köz- és a magánéletben bizonyos pozíciókat elfoglaló emberek számára hozzáférhetők.

Más részére viszont – legalábbis alaposan – csak az abban a helyzetben megszerzett tapasztalat tanít meg, amelyben felhasználása nélkülözhetetlen. A szolgálati időnek ezért az ilyen esetekben arányban kell állnia a szolgálat ellátásához szükséges gyakorlati ismeretek mértékével. Amint láttuk, a szolgálati idő a legtöbb állam törvényhozó testületében – e legnagyobb létszámú ágazatban – egy év. A kérdés tehát egyszerűen így fogalmazható meg: jobban megfelel-e a kétéves periódus a szövetségi törvénykezéshez szükséges ismereteknek, mint az egyéves időszak az állami törvénykezéshez igényelt tudásnak? A kérdés ilyetén feltevésében már benne van maga a felelet.

Egy-egy államban a szükséges ismeretek azokra a törvényekre vonatkoznak, amelyek egyöntetűek az egész állam területén és amelyekben valamennyi polgár többé-kevésbé jártas, továbbá a nem túlságosan széles körű és változatos közügyekre, amelyek a lakosság minden rétegében a közfigyelem és a társalgás tárgyai. Az Egyesült Államok nagy színházában azonban egészen mást játszanak. A törvények annyira nem egyöntetűek, hogy minden államban mások és mások; az unió közügyei viszont olyan nagy területre terjednek ki és – a velük összefüggő helyi ügyek miatt – annyira változatosak a részletekben, hogy csakis a központi testületekben ismerhetők meg igazán; e testületekbe pedig a birodalom minden részéből összesereglett képviselők hoznak róluk információkat. Ám valamennyire minden állam képviselőinek ismerniük kell az összes államok közügyeit, sőt a törvényeit is. Mert ugyan miként lehetne egységes törvényekkel megfelelőképpen szabályozni a külkereskedelmet a különböző államok kereskedelmi viszonyainak, közlekedésének, kikötőinek, szokásainak, szabályainak ismerete nélkül? Hogyan lehetne megfelelőképpen rendezni az államközi kereskedelmet, ha nem ismerjük az államok e problémakörökkel kapcsolatos, egymáshoz viszonyított helyzetét? Hogyan vethetők ki – és hogyan szed-

hetők be eredményesen – a megfelelő adók, ha nem igazítjuk őket a különböző államok ilyen vonatkozású törvényeihez és helyi viszonyaihoz? Hogyan állapíthatók meg egyöntetű szabályok a milícia számára, ha nem ismerjük azt a sok-sok belső körülményt, amely az egyes államokat megkülönbözteti egymástól? Ezek a szövetségi törvényhozás fő tárgykörei; és nagy nyomatékkal jelzik, hogy milyen széles körű ismeretekre kell szert tenniük a képviselőknek. A többi tárgykör csekélyebb jelentősége arányában kevesebb ismeretet követel meg.

Igaz, hogy mindezek a nehézségek az idők folyamán fokozatosan csökkennek majd. A legnehezebb feladat a kormányzat megfelelő beavatása és egy szövetségi jogszabálygyűjtemény megalapozása. Az első fogalmazáson évről évre kevesebb és egyre könnyebben elvégezhető javítást kell végrehajtani. A kormányzat múltbeli tevékenysége könnyen hozzáférhető és pontos ismeretforrás lesz az új tagok számára. Az unió ügyei növekvő érdeklődést váltanak ki az állampolgárok széles köreiben, s egyre gyakoribb beszédtémává válnak. A különböző államok polgárainak egyre sűrűbb érintkezése nem kis mértékben fokozza az egymás ügyeiben való jártasságot, ez pedig megkönnyíti a szokások és a törvények hasonulását. De mindeme könnyebbségek ellenére a szövetségi törvénykezés továbbra is szükségképpen annyival újszerűbb és bonyolultabb lesz, mint egy-egy állam törvényhozói tevékenysége, hogy művelőinek hosszabb szolgálati időre van szükségük.

Az egyik ismeretkör, amelyben a szövetségi képviselőnek jártasságra kell szert tennie, s amelyet eddig nem említettünk, a külpolitika. Kereskedelmünk szabályozásához a küldöttnek nemcsak az Egyesült Államoknak más országokkal kötött szerződéseit kell ismernie, hanem más országok kereskedelempolitikáját és kereskedelmi törvénykezését is. Nem lehet teljességgel járatlan a nemzetközi jogban sem, mivel a nemzetközi jog alapja nemegyszer a helyi törvényhozás, és – mint

ilyen – a szövetségi kormányzat hatáskörébe tartozik. És jóllehet a képviselőháznak nem feladata, hogy közvetlenül részt vegyen a külügyek tárgyalásában és intézésében, de a közügyek különböző ágainak szükségszerű összefüggése következtében a külpolitika gyakran érdemel figyelmet a köznapi törvényhozás keretében, s olykor különleges törvényhozói szentesítést és együttműködést is igényel. A szóban forgó ismeretek egy részére az ember kétségkívül szert tehet a dolgozószobájában is, más része azonban csakis közületi információs forrásokból szerezhető meg; s az ismeretek a maguk egészében csak úgy sajátíthatók el, ha a törvényhozásban eltöltött szolgálati időszakban folyamatosan figyelemmel kísérjük az eseményeket és részt veszünk bennük.

Más meggondolások is fölmerülnek itt – talán kevésbé fontosak, de azért figyelemre méltók. Sok képviselőnek meglehetős nagy távolságra kell utaznia, s ez nem kevés bonyodalommal jár; ha két évre választják meg a képviselőket, ezek a nehézségek viszonylag kevesebbet nyomnak a latban, mint hogyha csupán egy esztendőre. A jelenlegi kongresszus küldötteinek esete e tekintetben nem mérvadó. Igaz, hogy a képviselőket egy évre választják meg csupán; de újraválasztásukat a törvényhozó testületek úgyszólván természetesnek tekintik. A képviselőknek a nép általi megválasztására ugyanez az alapelv nem lehet irányadó.

Mint ahogyan minden ilyen testületben történni szokott, néhány igen tehetséges küldött hosszú ideig tagja lehet a testületnek, mivel ismételten megválasztják; ezek az emberek nagy szakértelemre tesznek szert a közügyekben, és talán nem idegenkednek tőle, hogy kihasználják ezt az előnyüket. Minél nagyobb az új testületi tagok aránya, s zömükben minél kevesebb információval rendelkeznek, annál könnyebben beleesnek a nekik készített csapdákba. Ez az észrevétel a képviselőház és a szenátus viszonylatában is érvényes lehet.

A mi gyakori választásaink egyik hátránya – sok előnyük

mellett – még az olyan nagy államokban is, amelyekben csupán egy törvénykezési ülésszak van évente, hogy a választási csalásokat nem lehet idejekorán és eredményesen kivizsgálni és érvényteleníteni. Ha a szabálytalan körülmények között bekerült képviselő elfoglalja a helyét, akkor biztos lehet benne, hogy meg is tudja tartani annyi ideig, ameddig a céljait eléri. Ártalmas ez, mert arra ösztönöz, hogy törvénytelen eszközökkel hamis választási eredményeket produkáljanak. Ha a szövetségi törvényhozó testület választásait évente tartanák, ez a gyakorlat súlyos visszaélésekhez vezetne, kivált a távolabb fekvő államokban. Mindegyik ház szükségképpen maga bírálja el tagjai megválasztásának körülményeit, jogcímét és eredményét, mint ahogy elbírálja azokat az indítványokat is, amelyeket a tapasztalat sugall a vitás esetekben alkalmazandó eljárások egyszerűsítésére és meggyorsítására. Az év jó része eltelik, mielőtt a házba törvényellenes úton bekerült tag elmozdítható lenne; úgyhogy az ilyen esemény esetleges bekövetkezése nemigen akadályozná meg, hogy némelyek erkölcstelen és törvénytelen eszközöket alkalmazzanak egy-egy mandátum megszerzésére.

Ha mindezt tekintetbe vesszük, bizonyosak lehetünk benne, hogy a kétévenkénti választások hasznosak lesznek a közügyekre nézve, mint ahogyan azt is láttuk, hogy nem veszélyeztetik a nép szabadságjogait.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 54. SZ.: MADISON

1788. február 12.

New York állam népéhez

Hadd vizsgáljam mármost a képviselőházat abból a szempontból, hogy tagjai milyen arányban oszlanak meg az egyes államok között. Erre a javasolt alkotmány szerint a közvetlen adók megoszlásának a szabályai irányadók.

Senki sem állítja, hogy az egyes államok lakosságának száma nem határozhatja meg az államok képviselőinek arányszámát. Ugyane szabály alkalmazását az adók megosztására valószínűleg szintén nem fogják vitatni, jóllehet maga a szabály ebben az esetben nem ugyanarra az alapelvre támaszkodik. Az előbbi esetben a szabály az emberek személyi jogain alapszik, amely jogokhoz természetes és általános módon kapcsolódik. Az utóbbi esetben azonban a vagyoni helyzet a bázis, s e vagyoni helyzetnek semmiképpen sem pontos, sőt általánosságban teljességgel alkalmatlan mércéje a szóban forgó szabály. De annak ellenére, hogy a szabály alkalmatlan az egyes államok relatív gazdagságának és anyagi hozzájárulásának megállapítására, nyilvánvaló, hogy aránylag a legkevésbé kifogásolható az egyáltalán alkalmazható szabályok között, és a Konvenció készségesen részesítette előnyben, különösen mivel Amerika csak nemrégen fogadta el ezt az alapelvet.

Mindezt elismerve azt mondhatná valaki: vajon abból a körülményből, hogy a képviselet mértéke a lakosság számától függ, és hogy az adózás aránya a rabszolgák és a szabad polgárok számával függ össze, az következik-e, hogy a képviselet számszer„ségénél a rabszolgák is figyelembe veendők? A rabszolgát vagyontárgynak tekintik, nem pedig személynek. A tulajdonon alapuló adózási becslésekben tehát számításba kell venni őket, a népszámláláson alapuló képviseletből viszont

kizárandók. Ha jól értem, így hangzik az ellenvetés, a legerősebb formájában kifejtve. Hasonló pártatlansággal ismertetem az ellenkezője mellett szóló érveket.

Elismerjük a tételt, mondhatná valamelyik déli testvérünk, amely szerint a képviselet közvetlenebbül kapcsolódik a személyekhez, az adózás pedig közvetlenebbül a tulajdonhoz, s e megkülönböztetést mi is alkalmazzuk a rabszolgáink esetére. Tagadjuk azonban, hogy rabszolgáink tulajdonunknak tekintendők csupán, és semmiképpen sem személyeknek. Az igazság az, hogy mindkét minősítés vonatkozik rájuk; a rabszolga, törvényeink értelmében, bizonyos tekintetben személy, más tekintetben vagyontárgy. Kényszerítik, hogy ne a maga hasznára dolgozzék, hanem a gazda hasznára; tulajdonosa eladhatja egy másik gazdának; bármikor korlátozhatják a szabadságát, és testi fenyítésben részesíthetik egy másik személy szeszélyéből és akaratából – úgyhogy ebből a szempontból a rabszolga, elvesztvén emberi méltóságát, minden jel szerint oktalan állattá alacsonyodik, márpedig az állatra méltán alkalmazható a „vagyontárgy" kifejezés. Ezzel szemben mivel a rabszolga életét és testi épségét védik a mások erőszakos fellépésétől, még a munkáját kikényszerítő és a szabadságát korlátozó tulajdonos erőszakos fellépésétől is, továbbá mivel megbüntetik, ha másokkal erőszakoskodik, a rabszolgát – s ez is nyilvánvaló – a törvény úgy tekinti, mint a társadalom tagját, nem pedig mint az oktalan teremtmények egyikét; mint erkölcsi személyt s nem pusztán mint vagyontárgyat. Úgyhogy a szövetségi alkotmány igen helyesen intézkedik rabszolgáink „vegyes" státusáról, amikor egyrészt személyeknek, másrészt vagyontárgyaknak minősíti őket. Ez az igazi státusuk. Ezt a jogi helyzetet azok a törvények határozzák meg, amelyeknek hatálya alatt élnek; és nem tagadható, hogy ezek helyes ismérvek; mert a törvények csupán azért mondták ki, hogy a négerek vagyontárgyak, hogy ne vétessenek számításba a lakosságszám megállapításakor; s mindenki elismeri, hogy ha visszaadják nekik a

jogokat, amelyektől megfosztották őket, akkor a négerektől nem tagadható meg többé, hogy a képviselet tekintetében a többi lakoséval egyenlő arány illesse meg őket.

Más szemszögből is vizsgálható a kérdés. Mindenki egyetért abban, hogy a vagyon és az adózás legmegfelelőbb mércéje a létszám, mivel a lakosság száma az egyetlen méltányos mércéje a képviseletnek. Vajon tárgyilagosan és következetesen járt volna el a Konvenció, ha a képviseleti arányszám kalkulálásakor törli a rabszolgákat a lakossági névjegyzékből, viszont felveszi őket a névjegyzékbe az anyagi hozzájárulás kiszámításához? Ki várhatta volna el józan ésszel, hogy a déli államok helyeselnek egy olyan rendszert, amely a rabszolgáikat bizonyos mértékben embereknek tekinti, amikor terhek kirovásáról van szó, de nem hajlandó embernek tekinteni őket, amikor előnyök megadása a tét? Vajon nem meglepő-e, hogy azok, akik barbár politikával vádolják a déli államokat, amiért felebarátaik egy részét vagyontárgyaknak tekintik, maguk is erősködnek, hogy a kormányzat, amelyben valamennyi állam részes, ezt a szerencsétlen emberfajtát még nagyobb mértékben tekintse természetellenesen tulajdonnak, mint azok a törvények, amelyeket oly nagyon elítélnek?

Némelyek talán azt felelnék erre, hogy a rabszolgákat nem veszik számításba egyik rabszolgatartó állam képviseleti arányának megállapításakor sem. A rabszolgák maguk nem szavaznak, és nem is növelik gazdáik szavazatszámát. S akkor ugyan miféle elvek alapján vegyék őket tekintetbe a szövetségi képviselet kiszámításakor? Az alkotmány akkor követné azokat a törvényeket, amelyekhez útmutatásért folyamodott, ha a rabszolgákat teljesen figyelmen kívül hagyná.

Egyetlen megjegyzés elegendő ezt az ellenvetést megcáfolni. Alapelve az indítványozott alkotmánynak, hogy miként az egyes államokra jutó képviselők összlétszámát egy olyan szövetségi előírás határozza meg, amely a lakosság összlétszámán alapul, úgy az állam maga jelölheti ki, hogy a lakos-

ságnak mely részét illeti meg e képviselői létszám kiválasztásának joga. Talán nincs két állam, amelyben ugyanazok a választójog feltételei. Némelyik állam tekintetében nagyon is lényegesek az eltérések. A lakosság bizonyos hányadát valamennyi államban megfosztja ettől a jogtól az állam alkotmánya, holott az ekként kirekesztett lakosok is szerepelnek abban az összeírásban, amelynek alapján a szövetségi alkotmány meghatározza az egyes államokra jutó képviselők számát. A déli államok erre annak hangsúlyozásával vághatnak vissza, hogy – a Konvenció megállapította alapelv szerint – nem veendő figyelembe az egyes államoknak a saját lakosaik tekintetében gyakorolt politikája, tehát a rabszolgákat mint lakosokat teljes létszámban bele kell kalkulálni a népszámlálás eredményébe, akárcsak a többi lakost, akiket más államok politikája kirekesztett a polgárjogok egy részének gyakorlásából. Mindamellett azok, akik hasznot húznának ebből az alapelvből, nem ragaszkodnak szigorúan a gyakorlati megvalósításához. Mindössze annyit kérnek, hogy a másik oldal hasonló önmérsékletet tanúsítson. Tekintsük a rabszolgák kérdését különleges esetnek, mondják, mint ahogy valójában az is. Tegyük kölcsönösen magunkévá az alkotmány kompromisszumos megoldását: eszerint a rabszolgák lakosok ugyan, de a szolgaság a szabad lakosok szintje alá alacsonyította őket, úgyhogy a *rabszolgát* ez a megoldás úgy tekinti, mint akit kétötöd részben megfosztottak *ember* mivoltától.

Mindazonáltal egy másik álláspontról az alkotmánynak ez a cikkelye még könnyebben megvédhető. Eddig abból az elgondolásból indultunk ki, hogy a képviselet csupán személyekre vonatkozik, tulajdonra egyáltalán nem. De vajon helyes-e ez az elgondolás? A kormányzat feladata nemcsak az egyén védelme, hanem a tulajdoné is. Azok, akikre a kormányzást bízták, e kétfajta védelem képviselőinek tekinthetők. Ez az elv az alapja annak, hogy nem egy államban, és kiváltképp New York államban, a kormányzat egyik ágának a tulajdon meg-

védése a fő feladata, s ennek megfelelően a társadalomnak az a része választja meg, amely leginkább érdekelt a kormányzásnak ebben a feladatában. A szövetségi alkotmányban nem jut uralkodó szerephez ez a politika. A tulajdonjog ugyanazokra van bízva, akik a személyi jogok őrzői. Az illetők megválasztásakor tehát némi figyelmet kell szentelni a tulajdonnak is.

Más okokból a szövetségi törvényhozó testületben az államonkénti szavazatoknak valamelyest igazodniuk kellene az államok egymáshoz viszonyított gazdagságához. Az egyes államoknak, az egyénektől eltérően, nincs vagyoni különbségekből származó befolyásuk más államokra. Ha a törvény csupán egyetlen szavazatot juttat is egy vagyonos személynek képviselője megválasztásához, a szerencsés anyagi helyzetből eredő tisztelet és befolyás igen gyakran irányítja a mások szavazatát az ő választottai javára, és így a közösség képviseletébe ezen a láthatatlan csatornán keresztül beszivárog a tulajdonjog. államnak nincs ilyen befolyása másik államra. Nem valószínű, hogy a konföderációnak akár a leggazdagabb állama egy másik állam akár egyetlen képviselőjének a megválasztására is befolyást gyakorolna. A szövetségi törvényhozásban a nagyobb és gazdagabb államok képviselői sem gyakorolnak nagyobb befolyást bármelyik állam képviselőire, mint amennyi számbeli fölényükből esetleg adódik; ha tehát jelentős gazdagságuk és súlyuk feljogosítja őket bizonyos előnyökre, ezeket a nagyobb képviseleti részaránnyal kellene számukra biztosítani. Az új alkotmány ebben a tekintetben lényegesen eltér a meglévő konföderációtól, de az egyesült Hollandia konföderációjától és más hasonló konföderációktól is. Az utóbbiak mindegyikében a szövetségi döntések hatékonysága az uniót alkotó államoknak a központi szavazást követő önkéntes határozataitól függ. Ezért az államoknak, jóllehet szavazategyenlőségük van az országos testületekben, egyenlőtlen a befolyásuk, mégpedig az említett utólagos és önkéntes döntések egyenlőtlen jelentőségének megfelelően.

Az alkotmánytervezet értelmében a szövetségi törvények hatályba lépéséhez nincs szükség az egyes államok közreműködésére. E törvények sorsa csupán a szövetségi törvényhozásban elért szavazattöbbségtől függ; így tehát mindegyik szavazatnak egyenlő a súlya és a hatása, akár kisebb, akár nagyobb, akár nagyon, akár kevésbé gazdag és hatalmas állam szavazatáról van szó; ugyanúgy, mint ahogyan az egyes államok törvényhozó testületeiben az egyenlőtlen nagyságú vagy jelentőségű megyék, járások vagy körzetek szavazatai pontosan azonos értékűek és hatásúak; ha egyáltalán van különbség, akkor az az egyes küldöttek eltérő személyes tulajdonságaiból adódik, s nincs összefüggésben annak a járásnak vagy körzetnek a nagyságával, amelyet képviselnek.

Ehhez az okfejtéshez folyamodhat tehát ebben a tárgykörben a déli érdekek védelmezője. S jóllehet néhány pontban kissé erőltetettnek tűnhetik fel ez az érvelés, be kell vallanom, hogy engem egészében véve teljességgel megbékít a Konvenció megállapította képviseleti arányokkal.

Egy tekintetben igen üdvös a képviselet és az adózás közös mércéjének rögzítése. Mivel a Kongresszus igényelte népszámlálás pontossága szükségképpen jelentős mértékben függ az államok készségétől, sőt együttműködésétől, igen fontos, hogy az államok a lehető legtárgyilagosabban viselkedjenek, és kimutatásaikban ne igyekezzenek felduzzasztani vagy zsugorítani a lakosság lélekszámát. Ha csupán a képviselet arányára lenne érvényes a szóban forgó szabály, akkor ahhoz fűződnék érdekük, hogy eltúlozzák a lakosság számát. Ha viszont kizárólag az adózás arányát döntené el a szabály, akkor az ellenkező előjelű kísértés érvényesülne. Ha tehát a szabályt mindkét tárgykörre kiterjesztjük, akkor az államokat egymással ellentétes érdekek fogják irányítani, amelyek sakkban tartják és kiegyensúlyozzák egymást, ennek eredménye pedig a szükséges pártatlanság lesz.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 55. SZ.: MADISON

1788. február 13.

New York állam népéhez

A képviselőház előírt létszáma az a másik igen lényeges szempont, amelyből a szövetségi törvényhozásnak ez a testülete szemlélhető. Alig van olyan cikkelye az alkotmánynak, amely ennyire az előtérbe került volna, mivel oly nagy nyomatékkal és – legalábbis látszatra – oly súlyos érvekkel támadták. Milyen vádakat hoztak fel? Először: ilyen csekély létszámú képviselői testület nem lehet a közérdek megbízható letéteményese. Másodszor: a képviselők nem rendelkezhetnek eléggé beható ismeretekkel az igen nagyszámú választók helyi körülményeiről. Harmadszor: a képviselők a polgároknak abból a rétegéből kerülnek majd ki, amely a legkevésbé rokonszenvez a néptömegek érzületeivel, s amely valószínűleg a kevesek folyamatos fölemelésére törekszik a többség rovására. Negyedszer: a képviselők száma már eleve csekély, és a lakosság növekedésével az arány majd egyre romlik, mivel a képviselők megfelelő létszámemelését különféle akadályok gátolják.

Általánosságban elmondható erről, hogy nincs politikai probléma, amelynek szabatos megoldása nehezebb volna, mint a törvényhozói képviselet legalkalmasabb létszámának megállapítása. S nincs még egy kérdés, amelyben az egyes államok politikája ennyire eltérne egymástól – akár közvetlenül hasonlítjuk össze törvényhozó testületeiket, akár pedig a választóik létszámához viszonyítjuk a képviselőik számát. Hagyjuk figyelmen kívül a legkisebb és a legnagyobb állam közötti különbséget – Delaware állam legnagyobb létszámú testülete huszonegy képviselőből áll, Massachusetts államban három- és négyszáz között van a számuk –; elég az hozzá, hogy tetemes eltérés állapítható meg a közel egyenlő

népességű államok között. Pennsylvaniában a képviselők száma nem több Massachusetts állam képviselőinek egyötödénél. New York államnak, amelynek lakosságszáma úgy aránylik Dél-Karolináéhoz, mint hat az öthöz, alig több mint harmadannyi képviselője van. Ugyanilyen nagy az aránytalanság Georgia és Delaware vagy Rhode Island államok között. Pennsylvaniában a képviselőknek a választókhoz viszonyított aránya alig több, mint egy a négy- vagy ötezerhez. Rhode Island esetében a legjobb esetben is egy az ezerhez az arány. Georgia alkotmánya szerint viszont az arány elmehet odáig, hogy minden tíz választóra egy képviselő jusson; ez kétségkívül messze meghaladja az összes többi államban elkönyvelhető arányszámot.

Ide kívánkozik egy másik általános megjegyzés is: a képviselőknek a lakosság számához viszonyított aránya szükségszerűen más ott, ahol a lakosság száma igen nagy, mint ott, ahol igen csekély. Ha Virginia képviselőinek számát a Rhode Island államban érvényes mérce alapján állapítanák meg, jelenleg négy-ötszáz képviselővel kellene számolni, de húsz-harminc esztendő múlva már ezerre növekednék a létszám. Másfelől, ha a pennsylvaniai képviselőlétszámot Delaware államéhoz arányosítanák, az utóbbi képviselő-testülete összesen hét- vagy nyolctagú lenne. Nincs megtévesztőbb dolog, mint politikai kalkulációinkat az aritmetikára alapozni! Hatvan vagy hetven emberre sokkal inkább rá lehet bízni egy bizonyos mérvű hatalmat, mint hatra vagy hétre. Ebből azonban korántsem következik, hogy hatszáz vagy hétszáz ember arányosan megbízhatóbb letéteményese volna a hatalomnak! S ha a feltevést hatezer vagy hétezer emberre bővítjük, máris visszájára fordíthatjuk az egész érvelést. Igazság szerint minden esetben legalább egy bizonyos létszám szükséges a szabad tanácskozás és vita előnyeinek biztosításához, valamint a tisztességtelen szándékú szervezkedések meghiúsításához. Ám a létszámnak határt kell szabni, mert csak így kerülhető el a

nagy tömeg okozta zűrzavar és mértékvesztés. Akármilyen emberekből álljon is, egy túlságosan népes testületben az érzelem minden esetben elragadja a kormánypálcát az észtől. Hiába állt volna Athén lakossága csupa Szókratészből, az athéni népgyűlés akkor is megmaradt volna csőcseléknek.

Emlékeztetnem kell itt a kétévenkénti választásokkal kapcsolatos észrevételekre is. Amiért a kongresszus korlátozott hatalma és az állami törvényhozó testületek ellenőrző tevékenysége folytán a választásoknak nem kell olyan gyakoriaknak lenniük, mint a közösség biztonsága egyébként megkövetelné, ugyanazért nem kell a kongresszusnak olyan népesnek lennie, mint hogyha a teljes törvényhozó hatalmat birtokolná, és nem korlátozná más, csak ami a többi törvényhozó testületet közönségesen korlátozni szokta.

Ezeket az általános meggondolásokat szem előtt tartva mérjük fel a képviselőház javasolt létszámával szemben fölhozott ellenvetéseket. Először is sokan azt állítják, hogy ilyen kevés emberre nem szabad ekkora hatalmat rábízni.

A kormányzás kezdetén a törvényhozásnak ez az ága hatvanöt tagú lenne. Három éven belül népszámlálásra kerülne sor, s ennek nyomán a létszám úgy növelhető, hogy minden harmincezer lakosra egy képviselő jusson; aztán tízévenként ismételnék a népszámlálást, s akkor az imént megjelölt határokon belül a létszám újra és újra növelhető. Talán nem túlzott a becslés, hogy az első népszámlálás nyomán, egy a harmincezerhez arányt figyelembe véve, a képviselők száma legalább százra növekednék. Ha a négerek arányszámát háromötödre becsüljük, akkor aligha kétséges, hogy akkorra az Egyesült Államok lakossága hárommillió lesz – bár lehet, hogy már most is ennyi. Huszonöt év múltán, a kiszámítható növekedési arányt figyelembe véve, a képviselők száma elérheti a kétszázat, ötven év múltán pedig a négyszázat. Ez a számjegy immár eloszlathat minden, a testület túlságosan csekély létszámával kapcsolatos aggodalmat. Magától értetődőnek tekin-

tem itt, amit a negyedik ellenvetéssel kapcsolatban be fogok bizonyítani, hogy tudniillik a képviselők létszáma időről időre – az alkotmány meghatározta módon – növekszik. Ha az ezzel ellentétes feltevésből indulnánk ki, akkor kénytelen lennék elismerni, hogy a kifogás bizony igen nagy súllyal esik latba.

Az igazán eldöntendő kérdés: vajon a csekély létszám – mint időleges szabályozás – veszélyeztetheti-e a közösség szabadságát. Vajon néhány évig hatvanöt képviselő, majd – újabb néhány évig – száz vagy kétszáz képviselő megbízható letéteményese-e az Egyesült Államok megfelelően korlátozott és megfelelően oltalmazott törvényhozói hatalmának? Be kell vallanom, hogy csak akkor tudnék tagadó választ adni erre a kérdésre, ha kitörölném emlékezetemből mindazt a benyomást, amelyet eddig az amerikai nép jelenlegi szellemiségéről szereztem, arról a szellemről, amely az egyes államok törvényhozó testületeit áthatja, és azokról az alapelvekről, amelyek mélyen beleivódtak a polgárok minden osztályának politikai karakterébe. Nem tudom elképzelni, hogy az amerikai nép a mostani beállítottságával vagy a belátható jövőben bekövetkező bármilyen körülmények között hatvanöt vagy száz olyan embert választana, választását kétévenként megismételve, akik nem átallnának a zsarnokság vagy az árulás útjára lépni. Elképzelhetetlennek tartom, hogy az állami törvényhozó testületek, amelyeket annyi minden késztet az éber figyelemre és amelyeknek annyi eszköz áll rendelkezésére a szövetségi törvényhozó testület ellensúlyozására, ne lennének képesek fölfedezni vagy meghiúsítani a szövetségi törvényhozásnak a közös választók ellen irányuló bárminő esetleges összeesküvését. Azt sem tudom elképzelni, hogy jelenleg van – vagy a közeljövőben akadhat – az Egyesült Államokban hatvanöt vagy száz olyan ember, aki előbb a választók kegyeibe ajánlja magát, aztán rövid két év leforgása alatt arra vetemedjék, hogy – visszaélve az ünnepélyesen beléhelyezett bizalommal – árulóvá váljék. Hogy az idő múlása és az ország

népességének növekedése a körülmények milyen változását hozhatja, ennek megjövendöléséhez prófétai képességek szükségesek, s nekem ilyen ambícióim nincsenek. De a jelenlegi és a belátható jövőben valószínűleg bekövetkező körülményekből úgy ítélem, hogy Amerika szabadsága nem foroghat veszélyben, ha egy olyan létszámú testület gondjaira bízzák, amilyet a szövetségi alkotmány javasol.

Milyen oldalról jöhet a veszedelem? Talán a külföldi aranytól félünk? Ha a külföldiek aranya oly könnyen korrumpálhatná szövetségi vezetőinket, és rávenné őket, hogy tőrbe csalják és elárulják a választóikat, akkor vajon hogyan történhetett, hogy ma szabad és független ország vagyunk? A kongresszus, amely a forradalom idején irányított bennünket, kisebb létszámú testület volt, mint az utódja lesz; nem a polgártársak többsége választotta, s nem is e többségnek volt felelős; s jóllehet évenként nevezték ki a tagjait és tetszés szerint visszahívhatták őket, a tagok általában három esztendeig maradtak hivatalban, sőt a Konföderációs Cikkelyek ratifikálását megelőzően még ennél is hosszabb ideig; mindig titokban tanácskoztak; külkapcsolatainkat kizárólag ők intézték; a háború egész ideje alatt nagyobb mértékben volt a kezükben az ország sorsa, mint jövendő képviselőink kezében remélhetőleg valaha is lesz; és a tét nagyságából és a végül is vesztes fél sikerszomjából arra következtethetünk, hogy az ellenség nem riadt volna vissza az erőszakon kívül egyéb eszközök bevetésétől sem; nos – szerencsénkre – tapasztalatból tudjuk, hogy a közösség bizalmával nem éltek vissza országos testületeink, sőt e tekintetben még rágalmazó suttogásoknak sem voltak kitéve.

Vajon a szövetségi kormányzat más tényezőinek oldaláról fenyeget a veszedelem? De ugyan honnan venné ilyesmire az anyagi eszközöket az elnök vagy a szenátus vagy esetleg mind a kettő? Hivatali fizetésük éppen hogy elegendő egészen más szükségletek kielégítésére, és a képviselőház előzetes megvesztegetése nélkül másra nem is futhatja. Magánvagyonuk – hiszen

szükségképpen mind amerikai állampolgárok – nem lehet veszélyforrás. A kezükben lévő egyedüli eszköz tehát a kinevezések osztogatása. Ez volna hát a gyanakvás célpontja? Olykor azt hallani: a korrupciónak ez a tárháza arra való, hogy az elnök megtörje vele a szenátus erényét. Most azonban a kongresszus másik házának erénye esnék áldozatul a mesterkedésnek! Ezt az aggodalmat már az is eloszlathatná, ha meggondoljuk, hogy menynyire valószínűtlen a republikánus alapelvek határain belül a legkülönbözőbb meggyőződéseket valló és az őket maga fölé rendelt társadalomnak felelős kormánytagok ilyen kapzsi és aláváló szervezkedése. De szerencsére az alkotmány további biztosítékokról is rendelkezik. A kongresszus tagjai nem nevezhetők ki olyan polgári hivatalra, amelyet mandátumuk időszakában létesítettek vagy amelynek díjazását ebben az időszakban növelték. A kongresszus tagjai tehát csakis természetes okok folytán megüresedő hivatalhoz juthatnak, s ha feltételeznők, hogy ez elegendő a nép maga választotta oltalmazóinak a megvásárlására, az azt jelentené, hogy félredobjuk az események kiszámíthatóságának minden szabályát, és a helyükbe a válogatás nélküli és határtalan gyanakvást állítjuk, amellyel szemben minden érvelés hiábavaló. A szabadságnak azok az őszinte barátai, akik ily szenvedélyeknek esnek áldozatul, nem is tudják, mennyi kárt okoznak a saját ügyüknek. Ahogyan az emberiségben van egy bizonyos mértékű romlottság, ami valamelyes óvatosságra és bizalmatlanságra ösztönöz, úgy olyan más tulajdonságai is vannak az emberi természetnek, amelyek viszont megbecsülést és bizalmat érdemelnek. A köztársasági kormányzat feltételezi, hogy ezek az előnyös tulajdonságok nagyobb mértékben vannak jelen, mint mások. Ha a kép, amelyet némelyikük politikai gyanakvása rajzolt meg, hű mása volna az emberi jellemnek, arra a következtetésre kellene jutnunk, hogy az emberekben nincs elegendő erény az önrendelkezéshez, és csakis a despotizmus láncai bírják megakadályozni, hogy elpusztítsák és fölfalják egymást.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 56. SZ.: MADISON

1788. február 16.

New York állam népéhez

A *második* kifogás a képviselőház ellen: túlságosan kis létszámú ahhoz, hogy kellőképpen ismerje a választók érdekeit.

Mivel ez a kifogás nyilván abból indul ki, hogy a képviselők javasolt számát összevetik az Egyesült Államok nagy kiterjedésével, lakosságának számával és sokféle érdekeivel, anélkül hogy figyelembe vennék a körülményeket, amelyek a kongresszust az egyéb törvényhozó testületektől megkülönböztetik, a kérdésre úgy válaszolhatunk legjobban, ha röviden vázoljuk ezeket a sajátosságokat.

Ésszerű és fontos alapelv, hogy a képviselőnek tisztában kell lennie a választók érdekeivel és körülményeivel. Ez az alapelv azonban nem terjedhet túl azoknak a körülményeknek és érdekeknek a körén, amelyekben a képviselők illetékesek. A kevéssé jelentős, nagyon is sajátos és a törvényhozás hatókörén kívül eső tárgykörökben való járatlanság összeegyeztethető a törvényhozói megbízatás kielégítő teljesítéséhez szükséges tulajdonságokkal. Ha meg akarjuk határozni az egy bizonyos jogkör gyakorlásához szükséges információk mértékét, meg kell vizsgálnunk, hogy milyen tárgyakra terjed ki az a jogkör.

Melyek a szövetségi törvényhozás tárgyai? A legfontosabbak és amelyekhez valószínűleg a legtöbb helyi jellegű információ szükséges: a kereskedelem, az adózás és a milícia.

Mint más helyütt már megjegyeztük: a kereskedelem megfelelő szabályozása sok információt igényel; de mivel az ilyen információ az egyes államok törvényeire és belső helyzetére vonatkozik, egy-két képviselő is elegendő, hogy az információt a szövetségi testületekhez továbbítsa.

Az adózást nagy részben a kereskedelem szabályozásához szükséges vámok jelentik majd. Ennyiben tehát az előző meg-

jegyzés erre a tárgykörre is érvényes. A belső adók beszedéséhez szükség lehet az illető állam viszonyainak szélesebb körű ismeretére. Valószínű azonban, hogy az állam különböző, egymástól távol eső vidékein is megválasztanak néhány olyan intelligens embert, aki kellő mértékben rendelkezik helyi ismeretekkel. Ha tíz-tizenkét körzetre osztják akár a legnagyobb államot, ki fog derülni, hogy egyik körzetben sem lesz olyan helyi jellegű kérdés, amelyről a körzet képviselőjének ne lennének ismeretei. Ezen az információforráson kívül ott vannak még az állam törvényei, amelyeket különböző vidékekről származó képviselők hoztak – ezek szinte egymagukban is betölthetik a megfelelő vezérfonal szerepét. Minden államban szabályozták – és továbbra is szabályozni fogják – az adózást, és sok esetben nem marad más feladata a szövetségi törvényhozásnak, mint hogy felülvizsgálja a különféle törvényeket, és egyetlen átfogó törvénybe foglalja őket. Ügyes ember, ha dolgozószobájában megvannak a helyi törvénykönyvek, egymaga is össze tud állítani az egész unióra vonatkozó adótörvényt akkor is, ha nem támogatják szóbeli információkkal; és várható, hogy valahányszor belső adókra lesz szükség, kivált ha az összes államokban egységes szabályozás szerint, előnyben fogják részesíteni az egyszerű adótárgyakat. Hogy világosan lássuk, mennyire megkönnyítik majd a szövetségi törvényhozás emez ágának a dolgát a tagállamok törvénykönyvei, képzeljük el egy pillanatra, hogy az egyik vagy a másik államot részekre osztják, és minden egyes rész gyakorolhatja a maga helyi törvényhozó jogkörét. Nem nyilvánvaló-e, hogy a jegyzőkönyveik számos kötetében rögzített helyi ismeretanyag és előkészítő munka nagymértékben csökkentené a központi törvényhozás teendőit és az ellátásukhoz szükséges tagok számát? Van egy további körülmény is, amely nagyon előnyös a szövetségi testületekre nézve. A tagállamok képviselői nemcsak az államok törvényeinek alapos ismeretét és szűkebb pátriájukról szerzett helyi tudásukat

hozzák magukkal, hanem valószínűleg minden esetben tagjai voltak, vagy még az adott időpontban is tagjai a tagállam törvényhozó testületének, ahol az állammal kapcsolatos minden helyi információ és érdek összegyűlik, és ahonnan ezek az információk és érdekek kevesek által is könnyen továbbíthatók az Egyesült Államok törvényhozó testületéhez.

Az adózás tárgykörében tett észrevételek fokozottan érvényesek a milíciára. Mert bármennyire eltérők is a különböző államok fegyelmi szabályzatai, a szabályok egy-egy tagállamon belül egységesek, és olyan körülmények határozzák meg őket, amelyek egyazon állam különböző részeiben csak igen csekély mértékben térhetnek el egymástól.

A figyelmes olvasó nyilván észreveszi, hogy a képviselők mérsékelt számát indokló érvelés semmilyen tekintetben nem mond ellent azoknak a más alkalommal kifejtett érveknek, melyek szerint a képviselőknek kiterjedt ismeretekkel kell bírniuk, ezeknek a megszerzéséhez pedig hosszú időre lehet szükség. Az ilyen tájékozottság, ha helyi tárgyakra vonatkozik, nem azért szükséges – és megszerzése nem azért nehéz –, mivel egy-egy államon belül eltérők a törvények és a helyi viszonyok, hanem mert az ilyen eltérések az egyes államok között mutatkoznak. Ha külön-külön vizsgáljuk az egyes államokat, megállapíthatjuk, hogy a törvények ugyanolyanok, az érdekek pedig kevéssé eltérők. Egynéhány ember is birtokában lehet tehát az említett törvények és érdekek megfelelő képviseletéhez szükséges információknak. Ha minden egyes tagállam törvényei és egyéb ügyei tökéletesen egyszerűek és egyöntetűek volnának, akkor az egy-egy állam egy bizonyos részére vonatkozó ismeretek egyenértékűek volnának az egész államra vonatkozó ismeretekkel, és az egész államot hozzáértően képviselhetné az állam bármelyik részéből származó személy. Ha összehasonlítjuk a különböző államokat, nagy eltéréseket észlelhetünk a törvényeikben, továbbá sok egyéb, a szövetségi törvényhozással összefüggő körülményben, ame-

lyeket a szövetségi képviselőknek mind ismerniük kell. Az egyes tagállamok néhány képviselőjének tehát meglehetnek a szükséges ismeretei a saját államukról, viszont mindegyik képviselőnek sok információt kell beszereznie minden más államról. Mint már említettük, az idő múlása egymáshoz hasonlatossá teszi az egyes államok helyzetét. Éppen ellenkezően hat viszont az egyes államokra, ha külön-külön tekintjük őket. Jelenleg némelyik állam alig több, mint gazdálkodók társulása. Csak kevés állam ért el nagy eredményeket az olyan iparágakban, amelyek változatossá és bonyolulttá teszik az ország dolgait. Ez azonban mindegyikben be fog következni a népesség szaporodásával, és valamennyi állam részéről teljesebb képviseletet tesz majd szükségessé. Ennek megfelelően a Konvenció előrelátó módon intézkedéseket tett, hogy a lakosság számának növekedését a kormányzat képviseleti ágának megfelelő gyarapodása kísérje.

A nagy-britanniai tapasztalatok, amelyek oly sok – jó és rossz – politikai példát mutattak már az emberiségnek, és amelyekből oly gyakorta merítettünk vizsgálódásaink során, igazolják az iménti reflexióinkból adódó következtetéseket. Anglia és Skócia két királyságának összlakossága nemigen lehet kevesebb nyolcmilliónál. Ezt a nyolcmilliót a brit alsóházban ötszázötvennyolcan képviselik. Egykilenced részüket háromszázhatvannégy ember választja meg, a testület felét pedig ötezer-hétszázhuszonhárom személy.[1] Nem feltételezhető, hogy az így megválasztott – még csak nem is a tömegek között élő – ötven százalék a törvényhozás testületeiben bárminő többletet is jelenthet akár a népnek a kormányzattal szemben szükséges biztonságérzete, akár pedig a nép létfeltételeinek és érdekeinek ismerete szempontjából. Ellenkezőleg, köztudomású, hogy ezek az emberek inkább a végrehajtó hatalom képviselői és eszközei, semmint a népjogok őrei és

[1] Burgh politikai értekezései. (Publius)

szószólói. Megítélésükben tehát bízvást tovább is mehetnénk annál, hogy csupán levonjuk őket a nemzet igazi képviselőinek számából. Mi azonban csakis ebből a szemszögből minősítjük őket, és a levonást nem terjesztjük ki a meglehetősen nagyszámú többiekre, akik nem élnek a választóik között, akiket alig fűz hozzájuk kapcsolat, és akik csupán csekély mértékben ismerik a nép ügyes-bajos dolgait. Ezekkel az engedményekkel együtt is mindössze kétszázhetvenkilenc személy a letéteményese nyolcmillió ember biztonságának, érdekeinek és boldogulásának, vagyis: egy brit képviselőre *huszonnyolcezer-hatszázhetven* választó jogainak oltalmazása és helyzetének megvilágítása hárul, mégpedig egy olyan testületben, amely ki van szolgáltatva a végrehajtó hatalmi befolyás erejének, s amelynek hatásköre minden törvénykezési tárgykörre kiterjed egy olyan országban, melynek rendkívül sokoldalúak és bonyolultak az ügyei. Mégis teljesen bizonyos, hogy a szabadság igen lényeges értékeit sikerült megőrizni ilyen körülmények között, sőt az is, hogy a brit törvénykönyv fogyatékosságai csak igen csekély mértékben tulajdoníthatók annak, hogy a törvényhozók nem ismerték a nép életviszonyait. Ha ezt a tényt a kellő súllyal vesszük tekintetbe, és összevetjük a képviselőház fent ismertetett körülményeivel, akkor biztosra vehetjük, hogy nálunk egy *harmincezer lakost* reprezentáló képviselő igenis megbízható és hozzáértő őrzője lehet a rábízott érdekeknek.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 57. SZ.: MADISON

1788. február 19.

New York állam népéhez

A képviselőház ellen felhozott *harmadik* vád: tagjai az állampolgároknak abból az osztályából fognak kikerülni, amely a legkevésbé rokonszenvezik a néptömegekkel, és amely a leginkább hajlamos rá, hogy nagyralátóan feláldozza a sokaság érdekeit a kevesek gyarapodásáért.

A szövetségi alkotmánnyal szemben fölhozott ellenvetések közül talán ez a legkülönösebb. Maga a kifogás az állítólagos oligarchia ellen irányul, alapelve azonban gyökereiben érinti magát a köztársasági kormányformát.

Minden politikai alkotmánynak az – vagy az kellene, hogy legyen – az elsődleges célja, hogy vezetőkként olyan embereket állítson csatasorba, akik a legbölcsebbek felismerni és a legerényesebbek szorgalmazni a társadalom közös javát; ezután pedig az, hogy megtegye a legeredményesebb óvintézkedéseket annak érdekében, hogy ez az erényesség kitartson a közhivatal-viselés egész ideje alatt. A vezetők választások útján való kijelölése a köztársasági kormányzás politikai jellegzetessége. Nagyszámú és változatos eszközök léteznek e kormányzási forma elfajzásának megakadályozására. A leghatásosabb eszköz: a megbízatás időtartamát akként korlátozni, hogy a nép iránti felelősség töretlenül fennmaradjon.

Kérdezem én, hol van az alkotmánynak a képviselőházra vonatkozóan olyan része, amely sérti a republikánus kormányforma alapelveit, vagy amely arra irányul, hogy a kevesek fölemelkedését szolgálja a többség romjain? Nem éppen ellenkezőleg, szigorúan ezekre a republikánus alapelvekre támaszkodik-e minden ízében az alkotmány, s nem lelkiismeretesen pártatlan-e minden rendű és rangú polgár jogainak és igényeinek a tekintetében?

Kik választják meg az alkotmány értelmében a szövetségi képviselőket? Ebben a tekintetben nincsenek előjogai a gazdagoknak a szegényekkel, a tanult embereknek a tudatlanokkal, az előkelő családok gazdag örököseinek az alacsony származású, kedvezőtlen anyagi viszonyok között élő névtelenekkel szemben. A választók: az Egyesült Államok néptömegei. Ugyanazok az emberek tehát, akik mindegyik tagállamban megválasztják az állam törvényhozásának ugyanezt az ágát.

S kiket választhat meg a nép? Minden olyan állampolgárt, aki hazája megbecsülésére és bizalmára érdemes. Vagyoni, származási, vallási vagy foglalkozási megkülönböztetések nem korlátozhatják a nép véleménynyilvánítását, s nem téríthetik el hajlandóságait.

Ha azoknak az embereknek a helyzetét nézzük, akikre polgártársaik szabad szavazata ráruházhatja a képviselői felelősséget, megállapíthatjuk, hogy igenis megvan minden tényező, ami a választóikhoz való hűségük biztosítására egyáltalán kitalálható vagy igényelhető.

Először is: mivel polgártársaik, kitüntető módon, előnyben részesítették őket, vélelmezhető, hogy általában olyan tulajdonságok teszik őket kiemelkedőkké, amelyekkel rászolgáltak e kitüntetésre, és amelyek azt ígérik, hogy kötelességeiknek őszintén és lelkiismeretesen fognak eleget tenni.

Másodszor: olyan körülmények között lépnek közszolgálati pályára, amelyek – legalábbis időlegesen – valamiféle érzelmi kötődést létesítenek a választókhoz. Minden szív fogékony a megbecsülés, a szeretet, a tisztelet és a bizalom jeleire, s ez – minden érdekszemponttól eltekintve is – záloga a hálás és jóindulatú viszonzásnak. A hálátlanság közkeletű témája az emberi természetet ostorozó szónoklatoknak, és el kell ismerni, hogy példái bizony túlságosan gyakoriak és fölháborítóak mind a köz-, mind pedig a magánéletben. De éppen ez az általános és mélységes felháborodás bizonyítja az ellenkező érzület erejét és elterjedtségét.

Harmadszor: a képviselőnek a választóihoz való kötődését önösebb indítékok is erősítik. Büszkesége és hiúsága olyan kormányformához kapcsolja, amely kedvez a törekvéseinek, és amely e kormányformával járó megbecsülés és kitüntetés részesévé teszi. Bármilyen reménységeket táplál és bárminő terveket sző néhány becsvágyó ember, általában mégis az a helyzet, hogy azoknak a többsége, akik a népre gyakorolt befolyásuknak köszönhetik az előmenetelüket, több jót várhatnak a nép kedvezésétől, mint attól, ha a kormányforma valamiféle módosítása megingatja a nép hatalmát.

Mindez a biztosíték nagyon is elégtelen volna azonban a gyakori választások korlátozó hatása nélkül. Negyedszer tehát: a képviselőház úgy van megalkotva, hogy minduntalan emlékeztesse tagjait a néptől való függésükre. Még mielőtt a hatalom gyakorlása feledtethetné velük, hogy minek köszönhetik felemelkedésüket, kénytelenek arra a pillanatra gondolni, amikor hatalmuk megszűnik, amikor megítélik ott végzett tevékenységüket, amikor le kell szállniuk a magaslatról, ahová följuttatták őket, és ahonnan örökre távozniuk kell, kivéve, ha a beléjük helyezett bizalomnak oly híven feleltek meg, hogy kiérdemelték képviselői megbízatásuk megújítását.

Hozzáteszem még, ötödik tényezőként, hogy az elnyomó rendszabályok bevezetésétől az is visszatartja a képviselőket, hogy nem hozhatnak olyan törvényeket, amelyek nem érvényesek teljes mértékben saját magukra és baráti körükre ugyanúgy, mint a nagy tömegekre. Ezt mindig is az egyik legerősebb olyan köteléknek tartották, amely összefűzheti a vezetőket a néppel. Megteremti közöttük ugyanis azt az érdek- és érzelembeli közösséget, amire nem sok kormányzat mutat példát, de ami nélkül minden kormányzat zsarnoksággá fajul. Ha azt kérdezi valaki, hogy vajon mi akadályozza meg a képviselőházat, hogy megkülönböztetéseket tegyen tagjai és valamely társadalmi osztály javára, azt válaszolom, hogy az egész rendszer szellemisége, az igazságos és alkotmányos

törvények jellege, és elsősorban az az éber és férfias szellem, amely áthatja Amerika népét – olyan szellem ez, amely a szabadságot táplálja, s amelyet, mintegy viszonzásul, a szabadság táplál.

Ha ez a szellem odáig aljasodnék, hogy eltűrne olyan törvényeket, amelyek a népre érvényesek ugyan, de a törvényhozókra nem, akkor azt kellene mondani, hogy ez a nép mindent hajlandó eltűrni, csak a szabadságot nem.

Ez fogja tehát jellemezni a képviselőház és választóinak viszonyát. Kötelesség, hála, érdek, ambíció – ezek azok a kötelékek, amelyek a képviselőket a néptömegek iránti hűséggel és rokonszenvvel kapcsolják össze. Lehetséges, hogy mindez elégtelen az emberi szeszély és gonoszság féken tartására. De vajon nem ölelnek-e fel ezek a tényezők mindent, amit csak kormányzat vállalhat, és amit az emberi elővigyázatosság ki tud találni? Nem ezek-e az eredendő és jellegzetes eszközök, amelyekkel egy köztársasági kormányzat a nép szabadságáról és boldogulásáról gondoskodik? Nem ugyanezeket az eszközöket alkalmazza-e az unió valamennyi államának kormányzata e fontos célok elérésére? Hogyan értsük tehát azt a kifogást, amellyel értekezésünk szembeszáll? Vajon mit mondjunk azoknak az embereknek, akik azt állítják, hogy lelkes hívei a köztársasági kormányzásnak, ugyanakkor azonban nagy merészen kétségbe vonják és ócsárolják az ilyen kormányzás alapelvét? Akik úgy tesznek, mintha lándzsát törnének amellett, hogy a népnek megvan hozzá a joga és a képessége, hogy megválassza vezetőit, ugyanakkor pedig azt állítják, hogy csakis azokat fogja előnyben részesíteni, akik azon nyomban és holtbiztosan visszaélnek a beléjük vetett bizalommal.

Ha olyan valaki olvassa a kifogásokat, aki nem ismeri a képviselők kiválasztására vonatkozó alkotmányos előírásokat, még azt hihetné, hogy a választójogot valami ésszerűtlen vagyoni előfeltételhez kötötték, vagy hogy a választhatóság

bizonyos családokból származó és bizonyos vagyonnal rendelkező jelöltekre korlátozódik; vagy legalábbis azt gondolhatná, hogy nagyon is eltértek az egyes tagállamok alkotmányaiban előírt választási szisztémától. Már láttuk, hogy mennyire téves ez a feltevés az első két pont esetében. Nem kevésbé téves a harmadik pontra nézve sem. Az az egyetlen eltérés, hogy az Egyesült Államok minden egyes képviselőjét öt-hatezer ember választja meg, az egyes tagállamok egy-egy képviselőjét viszont öt-hatszáz. Van-e valaki, aki azt állítja, hogy ez az eltérés elegendő indok az egyes államok kormányzataihoz való ragaszkodáshoz és a szövetségi kormányzattól való irtózáshoz? Ha valóban ezen fordul meg, hogy valaki kifogásolja-e az alkotmánytervezetet, akkor érdemes közelebbről megvizsgálni a kérdést.

Vajon van-e *ésszerű* alapja ennek a tételnek? Ez csak akkor állítható, ha feltételezzük, hogy öt- vagy hatezer polgár kevésbé alkalmas egy megfelelő képviselő megválasztására, mint öt- vagy hatszáz, vagy hogy egy alkalmatlan képviselőjelölt könnyebben vesztegethet meg vagy korrumpálhat öt-hatezer embert, mint öt-hatszázat. Az ésszerűség, éppen ellenkezőleg, azt mondatja velünk, hogy a nagy számok törvénye értelmében könnyebb és valószínűbb alkalmas képviselőt találni öt-hatezer választó esetében, s kevésbé valószínű, hogy ebben az esetben az alkalmas jelöltet a háttérbe szorítsák becsvágyó személyek intrikái és gazdag emberek vesztegetésre szánt pénzei.

Elfogadható-e ennek a tételnek a *következménye*? Ha azt mondjuk, hogy legfeljebb öt-hatszáz polgár gyakorolhatja közösen a szavazati jogot, nem fosztjuk-e meg a népet a köztisztviselők közvetlen megválasztásának lehetőségétől minden olyan esetben, amelyben a kormányzás feladata nem követeli meg, hogy öt- vagy hatszáz ember válasszon meg egy-egy képviselőt?

Vajon igazolják-e a fenti tételt a *tények*? Legutóbbi értekezé-

sünkben kimutattuk, hogy a brit képviselőházban a tényleges képviseleti arány alig több, mint harmincezer lakosonként egy képviselő. Azonkívül, hogy néhány nyomós ok, amely nálunk nem jön számításba, Nagy-Britanniában a magas társadalmi rangnak és a gazdagságnak kedvez, csak akkor választható meg valaki egy megye képviselőjének, ha legalább évi hatszáz font sterlinget érő ingatlanja van, egy város vagy kerület képviselőjének pedig csak akkor, ha olyan ingatlannal rendelkezik, amely legalább háromszáz font sterlinget jövedelmez évenként. A megyei képviselők e megválasztási kritériumához hozzáadódik a megyei választókra vonatkozó megszorítás: csak az szavazhat, akinek olyan örökös szabad birtoka van, amelynek évi értéke több, mint húsz font sterling a jelenlegi árfolyamon számítva. E kedvezőtlen körülmények, valamint a brit törvénytár egynémely, egyenlőtlenségre alapozott törvénye ellenére sem állítható, hogy az ország képviselői a keveseket juttatták kedvező helyzetbe a többség rovására.

Nem is kell azonban külföldi tapasztalatokra hivatkoznunk ebben a tárgykörben. A magunk tapasztalata éppen eléggé egyértelmű és döntő. New Hampshire államnak azok a kerületei (districts), amelyekben a szenátorokat közvetlenül a nép választja meg, majdnem olyan nagyok, mint azok a kerületek, melyek az állam kongresszusi képviselőinek megválasztásához lesznek szükségesek. Massachusettséi még nagyobbak is, s fokozottan áll ez New York állam hasonló kerületeire. New York államban a New York és Albany városi és megyei testületeinek képviselőit majdnem annyi szavazó választja meg, amennyi egy kongresszusi képviselő megválasztásához lesz szükséges, ha csupán hatvanöt képviselőt veszünk a számítás alapjául. Közömbös, hogy ezekben a szenátorválasztási kerületekben és megyékben egyidejűleg bizonyos számú képviselőre is szavaznak a választók. Ha ugyanazok a választók egyidejűleg négy vagy öt képviselőt tudnak választani, bizonyosan képesek egynek a megválasztására is. Egy további

példa: Pennsylvania. Ennek az államnak némelyik állami képviselőt választó megyéje majdnem akkora, mint amekkorák a szövetségi képviselőit megválasztó kerületei lesznek. Philadelphia városában feltehetőleg ötven-hatvanezer ember lakik. Ez majdnem kétkerületnyi a szövetségi képviselők megválasztásának szempontjából. De jelenleg csak egyetlen megyét jelent, amely megyében mindegyik választó az állami törvényhozó testület képviselőinek mindegyikére szavaz. És ami még inkább alátámasztja a mi érvelésünket: az egész város *egyetlenegy tagot* választ a végrehajtó tanácsba. Ez a helyzet az állam összes többi megyéjében is.

Vajon ezek a tények nem bizonyítják-e kellőképpen, hogy a szövetségi kormányzat most vizsgált ágát alaptalanul vádolják? Bebizonyosodott-e egyszer is, hogy New Hampshire, Massachusetts és New York állam szenátorai vagy Pennsylvania törvényhozó testületének tagjai olyan hajlandóságról tesznek tanúságot, hogy feláldozzák a többséget a kevesekért? Vagy hogy ezek az emberek bármely tekintetben kevésbé méltók a megbízatásukra, mint más államokban a nép igen kis hányada által kijelölt képviselők és tisztségviselők?

Vannak azonban az imént idézetteknél pregnánsabb esetek is. Connecticut állam törvényhozó testülete egyik ágának minden egyes tagját az egész állam választja meg. Ez a helyzet Connecticut, Massachusetts és New York állam kormányzójával is, valamint New Hampshire elnökével. Az olvasó megítélésére bízom, hogy vajon e próbák bármelyikének eredménye alátámasztja-e a gyanút, miszerint ha a népképviselőket szélesebb körben választják, az elősegíti az árulás elterjedését és a közösség szabadságának aláaknázását.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 58. SZ.: MADISON

1788. február 20.

New York állam népéhez

A képviselőház elleni utolsó vád, amelyet most elemezni fogok, azon a feltevésen alapul, hogy a képviselőházi tagok száma nem emelkedik időről időre, a lakosság növekedésének arányában.

Elismertem már, hogy ez az ellenvetés – ha kellőképpen megalapozott – nagy súllyal esik a latba. Az itt következő észrevételek azonban bizonyítani fogják, hogy – mint az alkotmány ellen fölhozott kifogások legtöbbje – ez is csak a téma elfogult szemléletéből származhat, vagy pedig valami olyasféle gyanakvásból, amely mindent eltorzít és bemocskol.

1. Azok, akik ezzel a kifogással élnek, a jelek szerint elfelejtik, hogy a szövetségi alkotmány korántsem kerül hátrányba az egyes államok alkotmányával szemben, ami a képviselői létszám fokozatos növekedésével kapcsolatos előírásokat illeti. A kezdeti szakaszra előirányzott létszám deklaráltan ideiglenes, és három évre – vagyis rövid időtartamra – korlátozódik.

Minden tíz évben kötelező a népszámlálás. E szabályozás egyértelmű céljai a következők: először: időről időre a lakosság számához igazítani a mandátumok megoszlását, azzal az egyedüli megszorítással, hogy minden egyes államra legalább egy képviselő jusson. Másodszor: ugyanezen időközökben növelni a képviselők létszámát, azzal az – ismét egyedüli – megszorítással, hogy az egész létszám nem haladhatja meg a harmincezer lakosra jutó egy főt. Ha áttekintjük valamennyi tagállam alkotmányát, azt látjuk, hogy némelyikük nem szabályozza részletesen ezt a kérdést; hogy némelyikük nagyjából megegyezik ebben a tekintetben a szövetségi alkotmánnyal; s végül hogy a leghatékonyabb biztosíték egyikükben sem több egyszerű irányelvnél.

2. Az e tárgykörben szerzett tapasztalatok alapján elmondhatjuk, hogy az egyes államok alkotmányai szerinti képviselői létszámnövekedés legalábbis lépést tartott a választói létszám növekedésével, és hogy a képviselők örömmel fogadták, a választók pedig követelték az ilyen jellegű intézkedéseket.

3. Van a szövetségi alkotmánynak egy sajátossága, amely miatt mind a nép, mind képviselői többségének részéről bizonyosan éber figyelem kíséri az utóbbiak létszámának alkotmányos növelését. Ez pedig az, hogy a törvényhozó testület egyik ága az állampolgárok képviselete, a másik ága pedig az államoké; az előbbiben ezért a nagyobb államoknak lesz nagyobb súlyuk, az utóbbiban a kisebb államok lesznek előnyösebb helyzetben. Ebből teljes biztonsággal levonható a következtetés, hogy a nagyobb tagállamok erélyesen síkraszállnak majd a törvényhozó testület azon ágának létszám- és tekintélynöveléséért, amelyben uralkodó befolyással rendelkeznek. Márpedig az a helyzet, hogy a képviselőházban a négy legnagyobb tagállamé lesz a szavazatok többsége. Ha tehát a kisebb államok képviselői vagy lakossága bármikor ellenzi a taglétszám ésszerű növelését, igen kevés állam koalíciója elegendő az ellenzés leszereléséhez. Az ilyen koalíció létrejöttét rendes körülmények között megakadályozhatja a torzsalkodás és a helyi előítélet; de ha megszervezését nemcsak a közös érdek indokolja, hanem ráadásul a méltányosság és az alkotmány alapelvei is diktálják, akkor semmi sem állhat az útjában.

Talán azt mondhatná valaki, hogy a szenátus – hasonló indítékokból – ellenkoalíciót szervezhet, és akkor, mivel a szenátus közreműködése nélkülözhetetlen, a másik ág igazságos és alkotmányos álláspontja vereséget szenved. Ez az a nehézség, amely valószínűleg a legkomolyabb aggodalmakat keltette a nagyszámú képviselet lelkes híveinek körében. Szerencsére ez egyike azoknak a nehézségeknek, amelyek – mivel csak látszólag léteznek – az alapos és pontos vizsgálódás nyomán szertefoszlanak. Ha nem tévedek, akkor az itt következő meg-

gondolásokat ebben a vonatkozásban perdöntőnek és kielégítőnek fogja elismerni az olvasó.

Jóllehet a két ház egyenjogú lesz a törvényhozás összes tárgyköreiben – kivéve a költségvetési törvényt –, nem kétséges, hogy a nagyobb taglétszámú ház, ha az erősebb államok támogatják és a nép többségének ismert és határozott álláspontját fejezi ki, jókora előnyt élvez majd egy olyan kérdésben, amelyben döntő lehet a két ház egymáshoz viszonyított ereje. Ezt az előnyt még növelheti, ha tudja, hogy követeléseit alátámasztja a jog, az ésszerűség és az alkotmány, és ha az ellenpárt viszont tudja, hogy mindezekkel a nagy horderejű tényezőkkel kénytelen megküzdeni.

Meggondolandó továbbá, hogy a legkisebb és a legnagyobb államok között több olyan tagállam helyezkedik el, amely – jóllehet inkább az előbbiek közé sorolná magát – kiterjedésben és lakosságszámban túlságosan közel áll az utóbbiakhoz, úgyhogy nemigen nyújthat segédkezet ezek igazságos és jogos igényeinek ellenzéséhez. Így tehát korántsem bizonyos, hogy a szavazatok többségét akár még a szenátusban is a képviselők számának méltányos növelése ellen adnák le.

Nem túlzok talán, ha hozzáteszem, hogy van egy mellőzhetetlenül kézenfekvő eszköz, amellyel az összes új államok szenátorait meg lehet nyerni a képviselőház igazságos céljainak. Mivel ezeknek az államoknak a lakossága hosszú időn át igen gyors ütemben növekszik majd, nyilván érdekük fűződik ahhoz, hogy a képviselők számát minél gyakrabban arányosítsák a lakosságszámhoz. A képviselőházban elsősorban érvényesülő nagy tagállamoknak tehát nincs egyéb dolguk, mint hogy a létszám-arányosítást és a létszámnövelést egymás függvényeivé tegyék, és akkor a legnagyobb népességnövekedést fölmutató államok szenátorai szükségképpen az utóbbi mellett foglalnak majd állást, éppen mivel államaik érdekei az előbbihez fűződnek.

Ezek a meggondolások minden jel szerint elegendő biz-

tosítékoknak tekinthetők a vitatott tárgykörben, és úgy véljük, alkalmasak arra, hogy eloszlassák a vele kapcsolatos kétségeket és aggodalmakat. Még ha elismerjük is, hogy nem elegendők a kisebb államok igazságtalan politikájának semlegesítésére vagy a szenátus tanácskozásaiban játszott uralkodó szerepük közömbösítésére, a nagyobb államoknak akkor is rendelkezésükre áll egy olyan alkotmányos és kikezdhetetlen erőforrás, amelynek segítségével mindenkor képesek elérni igazságos céljaikat. A képviselőház nemcsak elutasíthatja a kormányzáshoz szükséges ellátmány folyósítását, de egyedül ő javasolhatja az ilyen ellátmány összegét. Más szóval: nála van a pénztárca, márpedig ez nyomós érv; láttuk, hogy a brit alkotmány fejlődésével párhuzamosan a nép eleinte gyermekcipőben járó, szerény képviselete fokozatosan kitágította működési körét és növelte jelentőségét, végül pedig tetszése szerint megnyirbálhatta a kormányzat más ágainak túlságosan kiterebélyesedett előjogait. A pénztárca fölötti hatalom úgy tekinthető, mint a lehető legtökéletesebb és legeredményesebb harci eszköz, amellyel bármelyik alkotmány felfegyverezheti a nép közvetlen képviselőit a sérelmek jóvátételére és minden igazságos és üdvös intézkedés meghozatalára.

De vajon a képviselőháznak nem éppannyira érdeke-e, mint a szenátusnak, hogy működésben tartsa a kormányzatot? Hajlandó-e tehát létezését vagy tekintélyét a szenátus rugalmasságától függővé tenni? Vagy ha egyáltalán megkockáztatnak ilyen szakítópróbát a két ágazat között, ugyan miért lenne hajlandó az egyik fél előbb engedni, mint a másik? Ezeket a kérdéseket könnyen megválaszolhatják azok, akik úgy vélekednek, hogy minél kisebb a hatalmat gyakorlók száma és minél kiemelkedőbb és állandóbb a pozíciójuk, annál nagyobb egyéni felelősséget éreznek a kormányzatot érintő valamennyi kérdésben. Azok az emberek, akik más nemzetek szemében hazájuk tekintélyét képviselik, különösen érzékenyen reagálnak a közösséget fenyegető veszélyek vagy a közügyek szé-

gyenletes pangásának jeleire. Ilyen okoknak tulajdonítható a brit alsóház folyamatos diadala a kormányzat többi ágai fölött, valahányszor bevetette a költségvetési törvény fegyverét. Az alsóház sose félt a kormányzat teljes rugalmatlanságától, s nem is tapasztalt ilyesmit, pedig az ilyen hajlíthatatlanság általános zűrzavart idézett volna elő az államapparátus minden részében. A szövetségi szenátus vagy az elnök szilárdsága nem mehet tovább az olyan ellenállásnál, amely az alkotmányosság és a hazafiság alapelveire támaszkodik.

A képviselőház összetételét vizsgálva nem utaltam a gazdaságosságra, márpedig a mostani helyzetben ez a tényező is hozzájárulhatott a pillanatnyi képviselői létszám csökkentéséhez; és elhanyagolása éppoly alkalmas ürügyként szolgálhat az alkotmány elleni kirohanásokra, mint a javasolt csekély képviselői létszám. Mellőzöm az olyan észrevételeket is, hogy a jelenlegi körülmények között milyen nehéz a szövetség köztisztviselői karában jelentős számban alkalmazni az olyan embereket, akiket a nép minden valószínűség szerint megválaszt. Engedtessék meg mégis e tárgykörrel kapcsolatban egy megjegyzés, amely véleményem szerint nagy figyelmet érdemel. Minél több személyből áll bármelyik törvényhozó testület, annál kisebb azoknak az embereknek a száma, akik a testület eljárásait ténylegesen irányítják. Először is: minél nagyobb számú egy testület, annál nagyobb az eshetőség, hogy az érzelmek felülkerekednek az értelmen, bármilyen jellemű emberek alkotják is a szóban forgó testületet. Azután: minél nagyobb a létszám, annál nagyobb a rosszul tájékozott és gyönge képességű tagok aránya. Márpedig éppen az ilyen emberekre hat a legerősebben a kevesek ékesszólása és ügyes magatartása. Az ókori köztársaságokban, ahol az egész lakosság gyűlt össze tanácskozásra, egyetlen szónok vagy egyetlen ravasz államférfi általában úgy hajtotta igájába a népet, mintha eleve csakis az ő kezébe helyezték volna a kormánypálcát. Ugyanez az alapelv érvényesül ma is: minél népesebb vala-

mely népképviseleti szerv, annál jobban érvényesülnek benne a nép kollektív testületeire jellemző hátrányok. A ravaszság mindig rászedi a tájékozatlanságot, és az érzelmeket rabszolgaságba dönti a szofizma és a hangzatos szavalás. Nem tévedhet nagyobbat a nép, mint hogyha azt hiszi, hogy a képviselői létszám bizonyos kereteket meghaladó növelésével akadályt gördít a kevesek hatalmaskodásának útjába. A tapasztalat mindig is arra fogja tanítani, hogy éppen ellenkezőleg: *ha a biztonsághoz, a tájékozottsághoz és az egész társadalom széles körű rokonszenvéhez elegendő létszámú képviselőt állított,* akkor a létszám minden ezen túlmenő növelése a saját céljainak érvényesülése ellen dolgozik. Lehet, hogy a kormányzat külső magatartása demokratikusabb az ilyen esetekben; a szellem azonban, amely áthatja, oligarchikusabb! Hatalmasabb lesz a gépezet, de működését annál kevesebb és gyakran rejtett rugó irányítja.

A képviselői létszámot illető kifogásokkal egy füst alatt említhetők a törvényhozói tevékenységben illetékesek létszámával szemben fölhozott ellenvetések. Többen azt mondták, hogy a határozatképességhez az egyszerű többségnél nagyobb létszám lenne szükséges, bizonyos – vagy éppen az összes – döntésekhez pedig nagyobb, mint a határozatképes létszám többsége. Az ilyen óvintézkedésnek tagadhatatlanul megvannak a maga előnyei. Nagyobb védelmet nyújthat bizonyos partikuláris érdekek ellen; s hathatósabban akadályozhatja elhamarkodott, pártos intézkedések meghozatalát. E meggondolásoknál azonban többet nyomnak a latban a másik oldalon jelentkező hátrányok. Minden olyan esetben, amikor az igazságosság vagy a közjó új törvényeket vagy intézkedéseket igényel, visszájára fordulna a szabad kormányforma alapelve. Immár nem a többség irányítana, s a hatalom átcsúszna a kisebbség kezébe. Ha a védekező jellegű előjog bizonyos esetekre korlátozódnék, akkor valamilyen érdekelt kisebbség arra használhatná fel, hogy kibújjon a közjó érdekében megho-

zandó, indokolt áldozatok kötelezettsége alól, vagy arra, hogy vészhelyzetekben ésszerűtlen előnyöket zsaroljon ki a maga számára. Végül pedig kedvezne az ilyesmi a kivonulás ártalmas gyakorlatának; ez még olyan államokban is előfordult, ahol megelégedtek az egyszerű többségi határozattal. Ez az eljárás halomra dönti a rend és a szabályszerű kormányzás alapelveit; közvetlenebb előidézője a politikai fölfordulásnak és a népi kormányzás megdöntésének, mint bármilyen nálunk tapasztalt egyéb tényező.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 59. SZ.: HAMILTON

1788. február 22.

New York állam népéhez

A dolgok logikus rendje szerint most meg kell vizsgálnunk az alkotmánynak azt az előírását, amely felhatalmazza az országos törvényhozó testületet, hogy végső soron ő maga szabályozza tagjainak megválasztását. Az I. cikkely 4. szakasz 1. bekezdése szerint „A szenátorok és a képviselők megválasztásának *idejét, helyét* és *módját* az egyes államok törvényhozó testülete állapítja meg; a Kongresszus azonban törvényben meghatározhatja ezeket a kérdéseket, illetve az *ilyen szabályozást* módosíthatja, a szenátorok megválasztásának *helyét* kivéve." Nos, ezt a rendelkezést nemcsak azok támadják, akik egészében elítélik az alkotmányt, hanem azok is nehezményezik, akik kisebb mértékben és nagyobb önmérséklettel kifogásolják; egy esetben pedig egy olyan úriember tartotta elfogadhatatlannak, aki kijelentette, hogy különben helyesli a rendszer minden egyéb részét.

Mármost azt hiszem, nem tévedek, ha azt mondom, hogy az egész tervezetben nincs még egy cikkely, amely annyira tökéletesen védhető volna, mint ez. Helytálló volta azon az egy-

szerű tételen alapszik, hogy *minden kormányzatnak rendelkeznie kell önnön fenntartásának eszközeivel.* Minden józan gondolkodású ember habozás nélkül helyesli, hogy a Konvenció a munkája során ehhez a szabályhoz tartotta magát; és helytelenít minden olyan eltérést tőle, amelyen nem látszik meg, hogy a munkába kényszerűségből kellett bevonni olyan elemet, amellyel összeegyeztethetetlen volt a szabályhoz való szigorú ragaszkodás. És még ebben az esetben is, noha belenyugszik az elkerülhetetlenbe, olyan tényezőnek fogja tekinteni a fontos alapelvtől való eltérést, mint amely fogyatékossága a rendszernek, s amely előidézője lehet jövőbeli bajoknak és talán az anarchiának.

Nem állíthatjuk, hogy olyan választási törvényt lehetett volna megfogalmazni és az alkotmányba iktatni, amely mindig igazodnék az ország helyzetének bármilyen lehetséges változásához; így hát nem tagadjuk, hogy nem hiányozhat a választásokra vonatkozó tetszés szerinti rendelkezés jogköre sem. Úgy vélem, mindenki könnyen beláthatja, hogy csupán háromféle mód van ennek a jogkörnek az ésszerű módosítására és elrendezésére: vagy teljességgel az országos törvényhozás hatáskörébe utalják; vagy teljességgel az egyes államok törvényhozó testületeinek hatáskörébe; vagy első fokon az utóbbiakéba, végső fokon pedig az előbbiébe. Nem véletlen, hogy a Konvenció az utóbbi módozatot részesítette előnyben. A szövetségi választások szabályozása első fokon a helyi kormányzatok hatáskörébe tartozik; ez, rendes körülmények között, s amikor helytelen nézetek nem törnek a felszínre, valószínűleg kényelmesebb és elfogadhatóbb eljárás; a Konvenció azonban azzal a fenntartással élt, hogy az országos testület beavatkozása jogos az olyan esetekben, amikor rendkívüli helyzet áll elő, és biztonsági okok követelik meg az országos testület fellépését.

Mi sem nyilvánvalóbb, mint az, hogy ha az országos választásokat az egyes államok törvényhozó testületei teljhata-

lommal szabályozzák, akkor az unió sorsa teljes mértékben e törvényhozó testületek kezében van. Bármely pillanatban megsemmisíthetik az uniót, például úgy, hogy nem gondoskodnak az ügyeinek igazgatására képes emberek kijelöléséről. Hiábavaló azt állítani, hogy ilyen mulasztás valószínűleg nem következik be. Alkotmányos értelemben az ilyen hanyagság igenis lehetséges, ha nincs kellő biztosíték a veszély elhárítására – s ez bizony megdönthetetlen ellenérv. És még senki sem hozott fel elfogadható érvet a szóban forgó veszély vállalása mellett! A beteges gyanakvás hagymázos rémképeit aligha tekinthetjük ilyen érveknek. Ha abból indulunk ki, hogy egyáltalán visszaélhetnek a hatalommal, akkor az igazságosság megköveteli, hogy azt mondjuk: az egyes államok kormányzatai éppúgy visszaélhetnek vele, mint a szövetségi kormányzat. És mivel elméletileg helytállóbb az unióra bízni, hogy törődjék önnön sorsával, mint másokra bízni az unió sorsát – ha már el kell viselni a hatalommal való visszaélés kockázatát egyik vagy másik részről, akkor ésszerűbb, ha onnan fenyeget ez a veszély, ahol a hatalom természetes, mint ha onnan, ahova természetellenesen kerülne.

Tegyük fel, hogy az alkotmányba egy olyan cikkelyt iktattak volna be, amely fölhatalmazza az Egyesült Államokat, hogy szabályozza a tagállamokban folyó választásokat. Nem vitás, hogy mindenki elítélné az ilyesmit, egyrészt mint megengedhetetlen hatalomátvitelt, másrészt mint az állami kormányzatok elpusztítására kifundált eszközt. Nem igényel kommentárt, hogy ebben az esetben az alapelv megsértéséről lett volna szó; s az elfogulatlan megfigyelő számára ugyanilyen nyilvánvaló az alapelv megsértése abban a tervezetben is, amely a központi kormányzat létét az egyes államok tetszésétől tette volna függővé. A tárgyilagos állásfoglalás eredménye csak az a meggyőződés lehet, hogy mind a központi kormányzatnak, mind az állami kormányzatoknak, amennyire csak lehet, önerejükből kell biztosítaniuk a fennmaradásukat.

Ezzel az állásponttal szembeszegezhető, hogy az országos szenátus létesítése teljes mértékben magában hordozza azt a veszélyt, amely állítólag abból adódhat, ha az egyes államok törvényhozó testületeinek kizárólagos hatalmuk volna a szövetségi választások szabályozására. Azt mondhatná valaki, hogy a tagállamok törvényhozó testületei a szenátorok kinevezésének megtagadásával bármikor végzetes csapást mérhetnek az unióra; ebből pedig az következik, hogy ha az unió léte ilyen alapvető dologban az állami törvényhozó testületektől függ, akkor nem kifogásolható, ha a vizsgált különleges esetben rájuk bízzák. Ehhez még azt is hozzá lehet fűzni, hogy a bizalommal való visszaélés ellen teljes garanciát nyújt minden egyes államnak az az érdeke, hogy képviselettel rendelkezzék az országos testületekben.

Ez az érvelés szerfölött hangzatos ugyan, de ha alaposabban megvizsgáljuk, nem állja meg a helyét. Igaz, hogy az egyes államok törvényhozó testületei szétrombolhatják a központi kormányzatot, ha megtagadják a szenátorok kinevezését. De abból, hogy az egyik esetben megvan erre a hatalmuk, még nem következik, hogy meg kell lennie minden más esetben is. Vannak esetek, amelyekben az ilyen hatalomban rejlő ártalmas tendencia sokkal erősebb, és ugyanakkor hiányzik az olyan alapos indíték, amilyen a Konvenciót vezérelte minden bizonnyal, amikor a szenátus felépítéséről döntött, és a rendszerbe való beillesztését javasolta. Ez a felépítés magában hordozza a lehetőséget, hogy az uniót sérelem éri az államok törvényhozó testületeinek a részéről, és ebből a szempontból az ilyen konstrukció bizony rossz. Ez a rossz azonban elkerülhetetlen, ha nem akarjuk teljesen kirekeszteni az államokat politikai minőségükben a szövetségi kormányzat megszervezéséből. Az ilyen kirekesztést kétségtelenül úgy értelmezték volna, mint a szövetségi alapelv teljes mellőzését; és ez a kirekesztés bizonyára megfosztotta volna az államok kormányzatait attól az abszolút garanciától, amely ebben a rendelke-

zésben benne foglaltatik. De bármennyire bölcs dolog volt is ebben az esetben kellemetlenséget vállalni a kívánt előny vagy a kedvezőbb körülmények érdekében, semmi esetre sem indokolt a következtetés, hogy ezentúl halmozni kell a rosszat, ha a szükség nem is diktálja, és kedvezőbb körülmények elérése nem igényli.

Könnyen belátható az is, hogy a központi kormányzat számára sokkal kockázatosabb lenne, ha a tagállamok törvényhozó testületei az országos képviselőházi választásokat befolyásolhatnák, mint az, ha az országos szenátusi kinevezésekre terjed ki a jogkörük. A szenátorokat hatéves időszakokra kell megválasztani rotációs alapon: kétévenként a szenátorok egyharmada átadja szenátusi mandátumát, s az üresedéseket új választások útján pótolják. Egyik államnak sincs joga kettőnél több szenátort küldeni, s a testület határozatképessége tizenhat tag jelenlétéhez kötődik. E feltételek következtében néhány államnak a szenátori kinevezések szüneteltetésére irányuló időleges összefogása nem járna sem a testület szétrombolásával, sem pedig aktivitásának csökkentésével, és a tagállamok általános vagy állandó összefogásától sincs félnivalónk. Az időleges összefogás néhány állami törvényhozó testület vezető egyéniségeinek sötét terveiből adódhat; az állandó összefogás viszont a nép nagy tömegeinek megrögzött és mélyen gyökerező elégedetlenségét feltételezi, márpedig ilyesmi vagy egyáltalán nem merül fel, vagy minden valószínűség szerint olyan tapasztalaton alapul, amely szerint a központi kormányzat nem alkalmas a nép boldogulásának elősegítésére; ebben az esetben egyetlen jó állampolgár sem kívánhatja, hogy az ilyen kormányzat továbbra is a helyén maradjon.

Ami viszont a szövetségi képviselőházat illeti, a tervezet szerint kétévenként általános választások útján kerülnének be a tagjai. Ha az államok törvényhozó testületei kizárólagos jogot kapnának e választások szabályozására, minden egyes választási periódus belpolitikai válsággal járna, s az unió szét-

esését vonhatná maga után, ha a legjelentősebb államok közül néhánynak a vezetői előzetesen a választások megakadályozására szövetkeznének.

Tagadhatatlanul van némi súlya annak az észrevételnek, amely szerint minden tagállamnak érdeke, hogy képviselethez jusson a szövetségi testületekben, s ez a körülmény szavatolja, hogy az állami törvényhozó testületek nem követnek el visszaéléseket a szövetségi választások során. De a garanciát nem tekintik teljesnek azok, akik figyelembe veszik, hogy milyen nyilvánvaló a különbség egyrészt a népnek a közösség boldogulásához fűződő érdekei, másrészt a helyi vezetőknek a tisztségük hatásköréhez és jelentőségéhez fűződő érdekei között. Előfordulhat, hogy Amerika népe szívből ragaszkodik az unió kormányzatához; ugyanakkor pedig egyes államok egyes vezetői ezzel homlokegyenest ellenkező érzelmeket táplálnak, mivel a természetes hatalmi vetélkedés és a személyes jelentőség növeléséhez fűződő remények, továbbá az egyes államokban a támogatásukra kialakult csoportok erre ösztönzik őket. Az érzelmekben megnyilvánuló eltéréseket, amelyek az emberek többsége és a nép testületeiben helyet foglaló és az emberek bizalmát bíró egyének között fennállnak, némelyik államban jelenleg éppen a tárgyalt kérdés példázza. A becsvágyóak esélyeit gyarapító különálló konföderációk terve óhatatlanul csábítja az olyan befolyásos személyeket, akik képesek a saját pályájukat és előmenetelüket a közjó elé helyezni; olyan hatékony fegyverrel a kezükben, mint a központi kormányzat választásainak kizárólagos szabályozása, már néhány embernek a legjelentősebb néhány államban végbemenő szervezkedése – mert az ilyen államokban a legnagyobb a kísértés! – az unió szétrombolásával járhat; az ilyen emberek kiaknázhatják a nép időleges elégedetlenségét (amelyet esetleg maguk is szították), és egyszerűen megtagadhatják, hogy továbbra is képviselőket válasszanak a szövetségi képviselőházba. Sose feledjük, hogy országunk szilárd, jól kormányzott

uniója valószínűleg növekvő irigységet fog kelteni Európa nem egy országában; és hogy az unió és kormányzata megdöntésére irányuló tervek olykor külföldi hatalmak intrikáin alapulnak majd, s az ilyen hatalmak nemritkán támogatják és biztatják az efféle vállalkozásokat. Az unió megoltalmazását tehát csakis az olyan helyzetű emberekre szabad bízni, akiknek közvetlen érdekük fűződik hozzá, hogy hűségesen és éberen megfeleljenek a bizalomnak.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 60. SZ.: HAMILTON

1788. február 23.

New York állam népéhez

Amint láttuk, a szövetségi kormányzat választásainak ellenőrzés nélküli jogkörét veszélyes a tagállamok törvényhozó testületeire bízni. Nézzük mármost, hogy miféle veszedelmek fenyegetnek az ellenkező oldalról; vagyis, hogy milyen kockázattal jár, ha az unióbeli választások szabályozásának jogát végső fokon magára az unióra bízzuk. Senki sem állítja, hogy ezt a jogot valaha is arra fogják felhasználni, hogy egyes államokat kirekesszenek a képviseletből. A közös érdek: közös biztonság – legalábbis ebben a tekintetben. Sokan állítják viszont azt, hogy ez a jog felhasználható oly módon, hogy az emberek egy kedvezményezett osztályának megválasztását segítse elő mások rovására; például úgy, hogy a választások helyszínét bizonyos körzetekre korlátozzák, s ezzel az állampolgárok jelentős részének választási részvételét gyakorlatilag lehetetlenné teszik. Nos, a sok képtelen feltételezés között is alighanem ez a legképtelenebb. Egyfelől az eshetőségek észszerű számbavétele alapján elképzelhetetlen, hogy a hajlandóság, amit az ilyen erőszakos és rendellenes eljárás feltételez, valaha is beférkőzzék az országos testületekbe; másfelől pedig

bízvást állítható, hogy ha az ilyen elvetemült szellemiség mégis utat találna oda, akkor egészen más és sokkal határozottabb formában nyilvánulna meg.

Az ilyen próbálkozás valószínűtlensége tüstént kiviláglik, ha meggondoljuk, hogy nyomban kiváltaná a néptömegek lázadását – és ennek az államok kormányzatai állnának az élére. Könnyen elképzelhető, hogy ezt a sajátos szabadságjogot viharos és viszályokkal terhes időszakokban egy diadalmas és basáskodó többség megsérti a polgárok egy bizonyos osztályának rovására; de hogy egy ilyen helyzetben lévő és ilyen fölvilágosult országban egy ilyen alapvető jogot a nagy néptömegek kárára, szándékos kormányzati politikával úgy sértsenek meg, hogy ne törjön ki a népi forradalom – ez teljességgel elképzelhetetlen és hihetetlen.

Túl ezen az általános megfontoláson néhány aprólékosabb észrevétel végképp eloszlat minden aggodalmat ebben a kérdésben. A nemzeti kormányzat alkotóelemeinek igen nagy különbözősége s még inkább az a nagyon is eltérő mód, ahogyan ezek a kormányzat különféle ágaiban érvényesülnek, szükségképpen megakadályozza a nézetek összehangolását bármilyen részrehajló választási mesterkedésben vagy fondorlatban. Az unió különféle részeiben elég jelentősek a tulajdonviszonyokban, a gondolkodásmódban, a szokásokban megmutatkozó különbségek ahhoz, hogy a nép képviselői lényegesen különböző nézeteket valljanak a különféle társadalmi rétegekről és életviszonyokról. És jóllehet az azonos kormányzat irányítása alatt bekövetkező szoros együttműködés a lelkialkatok és az érzelmek fokozatos hasonulását fogja előidézni, mégis léteznek olyan fizikai és morális tényezők, amelyek e tekintetben kisebb-nagyobb mértékben állandóan az eltérő tulajdonságokat és hajlandóságokat ösztönzik. De ami valószínűleg a legjelentősebb befolyást gyakorolja ebben a dologban: a kormányzat különféle alkotóelemei nagyon is különböző módokon állnak össze. A képviselőházat közvetlenül a

nép választja meg; a szenátust az államok törvényhozó testületei választják; az elnököt azok az elektorok, akiket a nép erre a célra választott; úgyhogy csekély a valószínűsége, hogy olyan közös érdek adódik elő, amely e különféle ágazatokat egységbe forrasztaná valamelyik választói réteg javára.

Ami a szenátust illeti, lehetetlen, hogy az idő és a mód bármilyen szabályozása – és ez minden, amit az alkotmánytervezet e testület tekintetében az országos kormányzat hatáskörébe utal – változtasson a tagok megválasztását irányító érzelmeken. Az államok törvényhozó testületeinek kollektív szellemét soha nem befolyásolhatják az efféle külső körülmények. Ez a meggondolás egymagában megnyugtathat bennünket afelől, hogy a diszkriminációt, amelytől némelyek félnek, sohasem próbálják majd alkalmazni. Mert ugyan mi indíthatná a szenátust olyan kedvezés előmozdítására, amelyben önmaga nem részesül? Vagy miért vezetnék azt be a törvényhozás egyik ágára vonatkozóan, ha nem terjeszthető ki a másikra? Ebben az esetben az egyik részleg összetétele hatástalanítaná a másikét. És csak akkor feltételezhetjük, hogy a kedvezés kiterjed a szenátusi jelölésekre is, ha ugyanakkor feltételezzük a tagállamok törvényhozó testületeinek önkéntes együttműködését is. És ha ez utóbbi feltevésből indulunk ki, akkor lényegtelen, hogy a szóban forgó jogkör kinek a kezében van: az államok törvényhozó testületeinek a kezében, vagy pedig az unióéban.

De mi lehetne a célja az effajta szeszélyes részrehajlásnak az országos testületekben? És vajon hol és miként érvényesülne? A különféle iparágak javára vagy hátrányára gyakorolt megkülönböztetésekben? Vagy a különféle fajta vagy különböző mértékű tulajdonok diszkriminációjában? S miféle érdekek részesülnének előnyökben? A földbirtokos érdekek? A tőkés, a kereskedői vagy a gyáriparosi érdekek? Vagy pedig – hogy az alkotmány ellenzőinek divatos kifejezésmódjával éljünk – „a gazdagok és a jó családból valók" fölemelkedését szolgálná-e a részrehajlás a társadalom többi részének kirekesztésével és lealacsonyításával?

Ha a részrehajlás azok javára történik, akik valamiféle iparban vagy birtokban érdekeltek, akkor bizonyára mindenki elismeri, hogy a kedvezésért a földbirtokosok és a kereskedők versenyeznek majd egymással. És merem állítani, hogy sokkal, de sokkal kevésbé valószínű, hogy akár az egyik, akár a másik kategória felülkerekedik az országos testületekben, mint az, hogy valamelyik meghatározó szerephez jut valamennyi helyi testületben. Következésképp hogy bármelyik fél indokolatlan kedvezésben részesüljön, az sokkal inkább várható az utóbbiak, mintsem az előbbiek részéről.

A tagállamok különböző mértékben támaszkodnak a mezőgazdaságra és kereskedelemre. Legtöbbjükben, ha ugyan nem mindegyikben, a mezőgazdaságé a főszerep. Némelyik államban azonban a kereskedelem majdnem eléri a mezőgazdaság jelentőségét, és a legtöbb államban jelentékeny a befolyása. Valamennyi gazdasági ágazat pozíciója arányosan érvényesül majd az országos képviselő-testületben; itt tehát többféle érdek fog sokkal változatosabb arányokban tükröződni, mint az egyes államok bármelyikében, éppen ezért az országos képviselet sokkal kevésbé lesz hajlamos a részrehajlásra, mint a tagállamok képviselő-testületei.

Egy túlnyomóan mezőgazdasági országban, ahol a vezetőket az egyenlő képviselet alapján választják meg, a mezőgazdasági érdekek szükségképpen uralkodó szerephez jutnak a kormányzásban. Amíg ez az érdek érvényesül leginkább az állami törvényhozó testületek többségében, addig bizonyára ennek megfelelő fölényben lesz az országos szenátusban is, amely általában híven fogja tükrözni az említett testületekben kialakult többséget. Ezért nem feltételezhető, hogy a birtokos osztály feláldozása a kereskedőréteg javára valaha is kitüntetett célja lenne a szövetségi törvényhozás ezen ágazatának. Amikor a szenátusra vonatkoztatom ezt az ország helyzetéből adódó általános észrevételt, az a meggondolás vezérel, hogy az államhatalom hiszékeny rajongói saját alapelveikből kiin-

dulva nem gyaníthatják, hogy bármily külső befolyás eltérítheti az államok törvényhozó testületeit kötelességük teljesítésétől. Mivel azonban valójában ugyanaz a helyzet szükségképpen ugyanazzal a hatással jár, legalábbis a szövetségi képviselőház kezdeti összetételére, erről a részről éppoly kevéssé várható valamiféle tisztességtelen elfogultság a kereskedői osztály javára, mint a szenátus oldaláról.

Talán azért, hogy a mindenáron való ellenzés alátámasztható legyen, némelyek fölvethetik a kérdést, hogy vajon nem forog-e fenn ellenkező előjelű elfogultság veszélye a nemzeti kormányzatban, amely abban nyilvánulna meg, hogy a birtokos osztályt igyekeznek monopolhelyzetbe juttatni a szövetségi adminisztrációban. Mivel kevéssé valószínű, hogy az ilyen jellegű elfogultság feltételezése megrémítené azokat, akik közvetlenül szenvednék meg, mellőzzük a kérdés részletes megválaszolását. Elég az hozzá, hogy először is: más helyütt felsorolt okokból valamiféle eltökélt részrehajlás érvényesülése kevésbé valószínű az unió testületeiben, mint az unió bármelyik tagállamának testületeiben. Másodszor: nincs miért megszegni az alkotmányt a birtokos osztály érdekében, mivel ez az osztály a dolgok természetes alakulásánál fogva olyan uralkodó szerepet élvezhet, amilyent csak kíván. Harmadszor: azok, akik megszokták, hogy széles körben figyelemmel kísérjék a gazdasági fellendülés forrásait, nagyon is meg vannak győződve a kereskedelem hasznosságáról, és nem akarnak súlyos kárt tenni benne azzal, hogy teljességgel kirekesztik azokat, akik legjobban átlátják a források kezelésében való részvétel előnyeit. Ha csak a bevétel szempontjából nézzük a kereskedelem jelentőségét, már akkor is indokolt, hogy hatékonyan óvjuk egy olyan testület ellenséges indulataitól, amelyet – a kereskedelem érdekében – folytonosan zaklatnak a közszükségletre való sürgős hivatkozásokkal. Ami az ipar és a földbirtok különféle kategóriái közötti diszkrimináción alapuló kedvezmény valószínűségét illeti, ennek tárgyalását

inkább rövidre fognám, mivel – ha jól értem az ellenzők kijelentéseit – egy másfajta megkülönböztetés jár az eszükben. A jelek szerint azt tartják, hogy a kedvezés, amivel riogatnak, azoké lesz, akiket úgy minősítenek, hogy „a gazdagok és a jó családból valók". Mintha attól kellene tartani, hogy ezeket valami gyűlöletes felsőbbrendűség rangjára fogják fölmagasztosítani a polgártársaikkal szemben. De hol azt halljuk, hogy ez a felmagasztosítás a képviselő-testület kicsinységének elkerülhetetlen következménye, hol pedig azt, hogy úgy fog végbemenni, hogy a néptömegeket megfosztják a szavazati jog gyakorlásától az említett testület megválasztásakor.

De hát milyen alapon történhetik a választási helyszínek megkülönböztetése valamilyen előre megfontolt kedvezés érdekében? Vajon az úgynevezett gazdagok és jó családból valók az egyes államokban bizonyos helyszíneken vannak elkülönítve? Vagy valamiféle csodálatos ösztönnel vagy előrelátással mindannyian eleve egy közös lakóhelyre tömörültek össze? Csakis a városokban vagy a nagyvárosokban találkozhatunk velük? Vagy pedig – épp ellenkezőleg – szétszóródtak az ország egész területén, mivel pénzéhségük vagy a véletlen így alakította sorsukat vagy elődeik sorsát? Ha az utóbb említett helyzet áll fenn (és minden értelmes ember tudja, hogy ez így van),[1] akkor vajon nem nyilvánvaló-e, hogy a választási helyszíneknek bizonyos körzetekre való korlátozása nemcsak hogy minden szempontból kifogásolható, de ráadásul a céljával ellenkező hatást eredményezne? Az az igazság, hogy csak egy módon lehet a gazdagokat az annyira nehezményezett kedvezésben részesíteni: ha vagyoni cenzushoz kötik a választójogot vagy a választhatóságot. Ez azonban nem tartozik a nemzeti kormányzatra ruházható jogkörök közé. A nemzeti kormányzat jogköre kifejezetten a választások *idejének, helyének* és *módjának* szabályozására korlátozódnék. Mint egy

[1] Különösen a déli államokban és New York államban. (Publius)

más alkalommal már említettük, a választásra jogosult és a megválasztható személyekkel szemben támasztott követelményeket az alkotmány rögzíti, s e követelményeken a törvényhozás nem változtathat.

Tegyük fel a vita kedvéért, hogy a feltételezett fortély nem kivihetetlen; és tegyük fel azt is, hogy az aggályokat, amelyeket a kötelességérzet vagy a kísérlet veszélyes voltának tudata kelthetne, a nemzet vezetői magukban már eloszlatták; akkor is aligha állíthatja valaki, hogy az ilyen vállalkozás sikerre számíthat a néptömegek ellenállásának elfojtásához elegendő katonai erő nélkül. Értekezésünk különféle részeiben kifejtettük és kimutattuk már, hogy mennyire valószínűtlen az említett cél elérésére alkalmas katonai erő létezése; ámde, hogy a lehető legjobban megvilágítsuk a most tárgyalt ellenvetés gyermekded voltát, hadd feltételezzük egy pillanatra, hogy ilyen haderő létezhet és a központi kormányzat kedvére rendelkezhet vele. Mi következik ebből? Ha a szóban forgó vezetők meg akarják sérteni a közösség alapvető jogait, és ha megvannak hozzá az eszközeik is, vajon elképzelhető-e, hogy abban a nevetséges feladatban leljék kedvüket, hogy választási törvényeket fabrikálnak kedvenc társadalmi rétegük érdekében? Nem valószínűbb-e, hogy előnyben részesítik az olyan fellépést, amely alkalmasabb a maguk hatalmának közvetlen növelésére? Vajon olyan bizonytalan megoldások helyett, amelyek minden esetleges elővigyázatossági intézkedés ellenére is kigondolóik lemondásával, gyalázatával és tönkremenetelével végződhetnek, nem fogják-e inkább merészen elszánni magukat rá, hogy a hatalombitorlás egyetlen határozott aktusával tisztségüket örökössé nyilvánítsák? Nem rettegnének-e attól, hogy az éppoly állhatatos, mint jogaik tudatában lévő polgárok államaik legtávolabbi zugaiból is a választások helyszíneire sereglenek, hogy megdöntsék zsarnokaik uralmát, s hogy olyan embereket állítsanak a helyükre, akik hajlandók megbosszulni a nép megsértett méltóságát?

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 61. SZ.: HAMILTON

1788. február 26.

New York állam népéhez

A Konvenció tervezetében foglalt választási rendelkezés őszintébb ellenzői, ha sarokba szorítják őket, olykor elismerik, hogy a rendelkezés indokolt; de rögtön hozzáteszik, hogy ki kellett volna egészíteni egy olyan deklarációval, amely szerint minden választást a választók lakóhelyén kell megtartani. Azt állítják, hogy erre a biztosítékra szükség van a hatalommal való visszaélések ellen. Az ilyen deklaráció bizonyára ártalmatlan, s ha csupán az aggályok eloszlatására szolgál, hát még kívánatosnak is tarthatnók. De valójában nem vagy csupán csekély mértékben jelentett volna garanciatöbbletet a vélt veszéllyel szemben, és hiányát a tárgyilagos és biztos ítéletű megfigyelő semmiképpen sem minősítheti a tervezet számottevő s még kevésbé leküzdhetetlen fogyatékosságának. A téma kapcsán az előző két értekezésben kifejtett különböző nézetek minden elfogulatlan és józan ítéletű embert meggyőzhettek róla, hogy ha a közszabadság áldozatul esnék is az országvezetők becsvágyának, a szóban forgó jogkörnek legalább nem lesz szerepe a bajban.

Ha a gyanakvó természetű emberek ezt a hajlandóságukat a tagállamok alkotmányainak tüzetes vizsgálatában élnék ki, nem sokkal kevesebbet kellene aggódniuk és riadozniuk a miatt a mozgástér miatt, amit a legtöbb ilyen alkotmány a választások tekintetében engedélyez, mint az alkotmánytervezetben a nemzeti kormányzat számára meghagyott mozgástér miatt. Ha helyzetüket ebből a szempontból áttekintenők, valószínűleg nagymértékben el tudnánk oszlatni minden ezzel összefüggő kedvezőtlen benyomást. De mivel az ilyen vizsgálódás hosszadalmas és unalmas részletekre terjedne ki, hadd szorítkozzam itt annak az államnak a példájára, amely-

ben e sorokat írom. New York állam alkotmánya csakis azt írja elő a szavazás *helyére* vonatkozólag, hogy a képviselőház tagjait a *megyékben* válasszák meg, a szenátus tagjait pedig azokban a nagy kiterjedésű körzetekben, amelyekre az államot felosztották vagy esetleg fel fogják osztani; ezek száma jelenleg négy, s mindegyikük kettő-hat megyét foglal magában. Könnyű belátni: New York állam törvényhozó testületének nem lenne nehezebb lehetetlenné tenni New York polgárainak szavazását, ha a választást bizonyos helyszínekre korlátoznák, mint az Egyesült Államok törvényhozó testületének ugyanezzel az eszközzel meghiúsítani az unió polgárainak szavazását. Tegyük fel például, hogy Albany városát jelölik ki annak a megyének és körzetnek egyetlen választási helyszínéül, amelynek része; vajon a város lakosai nem válnának azon nyomban a szóban forgó megye és körzet szenátusának és képviselőházának kizárólagos választóivá? Elképzelhető-e, hogy azok a választók, akik Albany, Saratoga, Cambridge stb. megyék távoli járásaiban vagy Montgomery megye bármelyik részében laknak, veszik a fáradságot és elmennek Albanyba, hogy szavazzanak a képviselőház vagy a szenátus tagjaira, hamarabb, mint ahogy eljönnének New York városába, hogy részt vegyenek a szövetségi képviselőház tagjainak megválasztásában? A riasztó közöny, amely ennek a felbecsülhetetlen kiváltságnak a gyakorlásában tapasztalható – márpedig a fennálló törvények minden módon megkönnyítik a gyakorlását –, csattanós válasz a kérdésre. És ha eltekintünk a tapasztalatainktól, annyit akkor is bízvást megállapíthatunk, hogy ha a szavazás helye *kényelmetlenül messze van* a választótól, akkor a választó magatartásában nem játszik szerepet, hogy a „messze" húsz, avagy húszezer mérföld. Le kell tehát szögeznünk, hogy a választás-szabályozás szövetségi jogkörének szabatos meghatározását illető kifogás lényegében éppúgy vonatkoztatható a New York állam alkotmányában foglalt hasonló jogkör meghatározására, úgyhogy lehetetlenség helye-

selni az egyiket és ugyanakkor elmarasztalni a másikat. Hasonló összehasonlítás hasonló eredményre vezetne a legtöbb tagállam alkotmányát illetően.

Ha valaki erre azt mondja, hogy a tagállamok alkotmányainak fogyatékosságai nem szolgálhatnak az előterjesztett tervezetben található fogyatékosságok mentségéül, válaszom a következő: abból, hogy az állami alkotmányokat sohasem vádolták azzal, hogy nem veszik figyelembe a szabadságjogokat, az alkotmánytervezet ellen felhozott vádak pedig az állami alkotmányokra is alkalmazhatók, az következik, hogy e vádak inkább az eleve eltökélt ellenkezés szőrszálhasogató akadékoskodásai, mintsem az igazság tárgyilagos vizsgálatának megalapozott konklúziói. Azok számára, akik hajlandók az állami alkotmányokban ártalmatlan mulasztásnak tekinteni azt, amit a Konvenció tervezetében megbocsáthatatlan bűnnek minősítenek, nincs mondanivalóm; legföljebb arra lehet kérni őket, jelöljenek meg valamilyen nyomós okot, hogy vajon egy tagállamban a nép képviselői miért immúnisabbak a hatalomvággyal vagy egyéb sötét indítékokkal szemben, mint az Egyesült Államok egész népének képviselői? Ha képtelenek válaszolni e kérdésre, akkor legalább azt kellene bebizonyítaniuk, hogy könnyebb hárommillió embert megfosztani a szabadságjogaitól, még akkor is, ha a helyi kormányzatok vezetik az ellenállásukat, mint kétszázezer olyan embert, aki nem élvezi ezt az előnyt. És a most vizsgált kérdéssel kapcsolatban meg kellene győzniük bennünket arról, hogy egyetlen tagállamban kevésbé valószínű, hogy egy uralkodó klikk a hatalma megőrzése végett a választók egy bizonyos osztályának kedvezni igyekszik, mint az, hogy valami hasonló felfogás legyen úrrá a hatalmas területen szétszórt tizenhárom állam képviselőin, akiket sok tekintetben megkülönböztet egymástól a helyi körülmények, előítéletek és érdekek eltérő volta.

Észrevételeim eleddig csakis a szóban forgó rendelkezés igazolását célozták, azon az alapon, hogy elméletileg helytál-

ló, és hogy a jogkör úgy biztonságos, ahogy a tervezet javasolja: áthelyezni máshová veszélyes lenne. De megemlítendő ennek az előírásnak egy olyan pozitív következménye is, amely más módon nem lenne elérhető: arra utalok, hogy a szövetségi képviselőház tagjainak megválasztása azonos időpontban történnék. Több mint valószínű, hogy a tapasztalat be fogja bizonyítani: ez az egyidejűség nagyon is közérdekű – egyrészt szavatolja, hogy a testületben ne ugyanaz a szellem uralkodjék változatlanul időtlen időkig, másrészt orvosságot kínál a pártoskodás nyavalyája ellen. Ha mindegyik tagállam maga határozná meg, hogy mikor tartja a választásokat, lehet, hogy annyi időpont lenne, ahány hónapja van az évnek. A tagállamokban jelenleg érvényben lévő s a helyi céloknak megfelelő választási időpontok március és november között változnak. Ez a különbözőség azt eredményezné, hogy a testület teljes feloszlása és megújulása sohasem mehetne végbe. Ha valamiféle helytelen szellem uralkodnék el a testületben, ez átitatná a fokozatosan bekerülő új tagok gondolkodásmódját is. A nagy többség valószínűleg mindig ugyanolyan maradna, s folyamatosan a saját képére formálná az új meg új jövevényeket. A példa ragadós – és csak kevesekben van meg az ellenálláshoz szükséges lelkierő. Hajlamos vagyok azt gondolni, hogy a szabadságjogokat kevésbé veszélyeztetné, ha a parlamenti ciklus idejét a háromszorosára növelnék, de a testület minden alkalommal teljesen feloszlana, mint az említett időtartam egyharmada a tagok fokozatos, egymás utáni cseréjével.

A választások időpontjának egyöntetűsége nem kevésbé nélkülözhetetlen a szenátus rotációjához, és ahhoz, hogy a törvényhozás minden évben egy meghatározott időpontban szabályszerűen összeülhessen.

Fölvetődhet a kérdés, hogy akkor miért nincs rögzítve az időpont az alkotmányban? Mivel New York államban a Konvenció tervezetének legbuzgóbb ellenzői általában nem kevés-

bé buzgó csodálói New York állam alkotmányának, a kérdés a visszájára fordítható: vajon miért nem rögzített időpontot – hasonló célból – New York állam alkotmánya? Jobb válasz nem adható a kérdésre, mint az, hogy olyan dologról van szó, amelyet nyugodtan a törvényhozó testület tetszésére bízhatunk, s ha az alkotmány kijelölne egy időpontot, akkor a tapasztalat nyomán esetleg kiderülhetne, hogy más időpont talán alkalmasabb. Ugyanilyen válasz adható a másik oldalról fölvetett kérdésre. S hozzáfűzhető, hogy mivel a fokozatos változásban rejlő veszély pusztán spekulatív, nemigen tanácsos ezekből a feltevésekből kiindulva olyan alapvető követelményt rögzíteni, amely nem egy államot megfosztana a kedvező lehetőségtől, hogy egyidejűleg szavazzon a saját kormányzatára és a nemzeti kormányzatra.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 62. SZ.: MADISON

1788. február 27.

New York állam népéhez

Miután megvizsgáltuk a képviselőház kialakítását, és megfeleltünk a figyelemre érdemes ellenvetésekre, most rátérek a szenátusra. Íme, a témák, amelyek ezzel a kormányzati ággal összefüggésben tárgyalhatók: I. Ki lehet szenátor? II. A szenátorok kinevezése a tagállamok törvényhozó testületei által. III. A képviselet egyenlősége a szenátusban. IV. A szenátorok száma és megbízatásuk időtartama. V. A szenátus jogkörei.

I. A választhatóságnak a szenátorok számára javasolt feltételei abban ternek el a képviselőkéitől, hogy náluk magasabb az alsó korhatár, és hosszabb ideig kell az Egyesült Államok állampolgárának lenniük. A minimális szenátori életkor harminc év; a képviselői életkor alsó határa huszonöt. A szenátorsághoz legalább kilencesztendei állampolgárság szük-

ségeltetik, a képviselőséghez hétesztendei elegendő. Az eltéréseket a szenátori megbízatás természete indokolja; ez ugyanis bőségesebb ismereteket és nagyobb jellemszilárdságot igényel; a szenátor életkorának tehát valószínűsítenie kell, hogy szert tett ezekre az adottságokra; s mivel közvetlenül vehet részt idegen országokkal folytatott tárgyalásokban, nem helyes, ha olyanok fejtik ki az efféle tevékenységet, akik még nem szabadultak meg teljesen a külföldi születésben és neveltetésben gyökerező előítéletektől és szokásoktól. A kilencévi időtartam minden jel szerint bölcs középút; az egyik szélsőség ugyanis az olyan viszonylag új állampolgárok teljes kirekesztése, akik érdemeik és tehetségük alapján joggal tarthatnának számot a közbizalomra; a másik szélsőség az újdonsült állampolgárok kritikátlan, válogatás nélküli elfogadása, mivel ennek révén idegen befolyás érvényesülhetne nemzeti testületeinkben.

II. Azt sem szükséges hosszabban fejtegetni, hogy miért nevezzék ki a szenátorokat a tagállamok törvényhozó testületei. A lehetséges módozatok közül valószínűleg ez találkozik leginkább a közvélemény helyeslésével. Előnye kettős: kedvez a szelekciónak, és kellő lehetőséget nyújt a tagállamok kormányzatainak a szövetségi kormányzat megformálásában való részvételre, s megfelelően kapcsolja össze a két szisztémát.

III. Nem kíván hosszas magyarázatot az egyenlő szenátusi képviselet alapelve sem; ez nyilvánvalóan kompromisszum eredménye a nagy és a kis államok eltérő igényei között. Ha jogos a követelés, hogy egy nemzetté összeforrt nép keretei között minden körzet *arányos* képviselettel rendelkezzék a kormányzatban, s hogy az egyszerű szövetségbe tömörült független, szuverén államoknak – bármilyen egyenlőtlen nagyságúak – az *egyenlőség* alapján kell részt venniük a közös testületekben, akkor az is indokoltnak tetszik, hogy egy vegyes jellegű, részben szövetségi köztársaságban a kormányzatnak

az arányos és az egyenlő képviselet vegyített elvein kell alapulnia. Fölösleges azonban az elmélet szabályai alapján vizsgálni az alkotmánynak azt a részét, amelyről mindenki elismeri, hogy forrása nem teória, hanem „a barátság szelleme és az a kölcsönös tisztelet és engedékenység, amelyet politikai helyzetünk sajátos volta tesz nélkülözhetetlenné”. Ez a hang – és nála is hangosabban Amerika politikai helyzete – egy céljainak megfelelő hatalmú közös kormányzatért kiált. Nem valószínű, hogy a kisebb államok jóváhagynak egy olyan kormányzatot, amely elvi alapjaiban inkább a nagyobb államok kívánságainak felel meg. A nagyobb államok tehát a következő választás előtt állnak: vagy az indítványozott kormányzat, vagy egy még inkább kifogásolható! Ez az alternatíva óvatosságra int: jobb a kisebbik rossz, és ahelyett, hogy hiábavaló töprengésekbe bocsátkoznánk, hogy vajon milyen bajok származhatnak belőle, inkább azt nézzük, hogy milyen előnyös következményekkel járhat, ha némi áldozatot hozunk.

Ennek jegyében elmondhatjuk, hogy a mindegyik államot megillető egyenlő szavazat nemcsak az egyes államoknál megmaradó részszuverenitás alkotmányos elismerése, hanem egyszersmind eszköz ennek a maradék szuverenitásnak a megőrzésére. Az egyenlőség ezen a szinten nem kevésbé elfogadható a nagy, mint a kis államok számára, hiszen ők is szívesen folyamodnak minden olyan lehetséges megoldáshoz, amely védelmet nyújt az ellen, hogy az államok egyetlen egyszerű köztársasággá olvadjanak össze.

A szenátus kialakításának ez a módja még egy előnnyel jár: további akadályt jelent a helytelen törvényekkel szemben. Nincs olyan törvény vagy határozat, amely jogerőre emelkednék először a nép többségének, majd az államok többségének hozzájárulása nélkül. El kell ismerni, hogy a törvényhozásnak ez a bonyolult ellenőrzése egyes esetekben nemcsak jótékony lehet, hanem ártalmas is, és hogy a sajátos védelem, amelyet a kisebb államoknak nyújthat, ésszerűbb lenne, ha az ő szem-

pontjukból közös – és a többi államéitól eltérő – érdekeket enélkül valamilyen sajátos veszély fenyegetné. Mivel azonban a nagyobb államoknak a gazdasági ellátás fölött gyakorolt hatalmuknál fogva mindig módjukban lesz letörni a kisebb államoknak ezen előjog túlzott érvényesítésére irányuló törekvéseit, és mivel a könnyed és túlontúl nagy mennyiségű törvénygyártás a mi kormányzataink egyik legnagyobb nyavalyája, nem lehetetlen, hogy az alkotmánynak ez a része a gyakorlatban kedvezőbb, mint amilyennek a puszta szemügyrevétel alapján látszik.

IV. A következő tényező, amit meg kell vizsgálni: a szenátorok száma és megbízatásuk időtartama. Hogy mindkettőről pontos ítéletet alkothassunk, ajánlatos tanulmányozni, milyen célokat kell megvalósítania a szenátusnak; s hogy ezt megállapíthassuk, át kell tekintenünk, milyen hátrányokat szenvedne egy köztársaság, ha híjával volna ennek az intézménynek.

Először: A köztársasági kormányforma hátránya – jóllehet ez a hátrány kisebb mértékben érvényesül, mint más kormányformák esetében –, hogy azok, akik kormányoznak, esetleg megfeledkeznek az alkotmány iránt vállalt kötelezettségeikről, és így hűtlenné válnak fontos megbízatásukhoz. Ebből a szempontból a szenátus, mint a törvényhozó testület második ága, amely különbözik az elsőtől és megosztja vele a hatalmat, minden esetben feltétlenül üdvös intézmény, mivel ellenőrzi a kormányzatot. Megkettőzi a nép biztonságérzetét, mert így a hatalombitorlás vagy a hitszegés esetleges terveihez két különböző testületre van szükség ott, ahol egyébként egynek a becsvágya vagy korruptsága is elegendő lenne az efféle tervek megvalósításához. Ez az óvintézkedés olyan világos elveken alapul és olyan jól megértik az Egyesült Államokban, hogy semmi szükség bővebben magyarázgatni. Csupán annyit jegyzek meg itt, hogy mivel a baljós szervezkedések valószínűtlensége egyenes arányban áll a két testület szellemének különbözőségével, feltétlenül hasznos, ha világosan megkü-

lönböztetik őket minden olyan tényező érvényesítésével, amely megfér a helyes intézkedések összehangolásával, és megfelel a republikánus kormányzat valódi alapelveinek.

Másodszor. A szenátus szükségességét nem kevésbé indokolja az is, hogy minden egyedülálló és nagy taglétszámú testület hajlamos rá, hogy behódoljon a hirtelen támadt és erős érzelmeknek, és hogy pártütő vezetők mértéktelen és ártalmas határozatok meghozatalára csábítsák. Számtalan példát tudnánk idézni az ilyesmire, nemcsak az Egyesült Államokban történtekből, hanem más országok történelméből is. Az olyan álláspontot azonban, amelyet nem cáfol senki, szükségtelen bizonyítani. Hadd jegyezzünk meg csak annyit: ha valamely testület orvosolni akarja a szóban forgó bajt, akkor saját magának nem szabad ebben a nyavalyában szenvednie, következésképpen nem szabad nagy létszámúnak lennie. Azonkívül igen határozott magatartást kell tanúsítania, tehát meglehetősen hosszú hivatali időtartamnak kell alátámasztania a tekintélyét.

Harmadszor. A szenátus hivatott orvosolni azt a fogyatékosságot is, hogy sokan csak kevéssé vannak tisztában a törvényhozás céljaival és alapelveivel. Nem lehetséges, hogy egy olyan emberekből álló testület, akiknek nagy többségét valamilyen magántermészetű foglalkozás gyakorlásától szólították el, s akiket csak rövid időre neveztek ki, mi több, akiket semmi sem motivál, hogy a közéleti tevékenység szüneteiben hazájuk törvényeit, közügyeit és átfogó érdekeit tanulmányozzák – nos, hogy ez a testület ne kövessen el tömérdek súlyos hibát törvényhozói megbízatásának teljesítése közben, ha teljességgel magára hagyják. Joggal mondhatjuk, hogy Amerika mai nehézségeinek nem csekély része kormányzataink balfogásaiból származik, s e ballépések eredete elkövetőinek inkább a fejében, mintsem a szívében keresendő. Mert ugyan mi más az a sok hatálytalanító, értelmező és módosító törvény, amely megtölti – és beszennyezi – terjedelmes törvénykönyveinket, mint a fogyatékos bölcsesség megannyi emlékműve?

mint mindegyik következő ülésszaknak az előző ellen benyújtott megannyi vádirata? mint megannyi figyelmeztetés, amely rámutat: milyen értékes segítség várható el egy jól megalkotott szenátustól?

A jó kormányzat két kelléke: 1. hűség a célhoz, amely a nép boldogulása; 2. a cél megvalósításához vezető eszközök ismerete. Vannak kormányzatok, amelyek híjával vannak mindkét kelléknek, s a legtöbb nélkülözi az elsőt. Nem habozom kijelenteni, hogy Amerika kormányzatai túlságosan kevés figyelmet fordítottak a másodikra. A szövetségi alkotmány elkerüli ezt a hibát; s különösen hangsúlyozandó, hogy a második követelmény érvényesítésére olyan módozatot ír elő, amely növeli az első esélyeit.

Negyedszer: A közéleti testületekben az új tagok gyors egymásutánban követik egymást, s bármilyen alkalmasak is tisztjük betöltésére, ez a változékonyság a lehető legerőteljesebben megkívánja, hogy a kormányzatnak valamilyen stabil intézmény álljon rendelkezésére. Az államokban minden egyes új választás nyomán kicserélődik a képviselők fele. A személyi változások szükségképpen véleményváltozásokkal járnak, a véleményváltozások pedig az intézkedések változásával. Ám a folytonos változtatás – még ha jó intézkedésekről van is szó – ellentétes a józan ész szabályaival, és a siker esélyeivel. Ezt a megállapítást alátámasztják a magánélet tapasztalatai, és fokozottan érvényes az országos ügyekre.

Egész kötetre valót írhatnánk össze a változékony kormányzat hátrányairól. Csak néhány ilyen hátrányra utalok itt, s könnyen megállapítható, hogy ezek mindegyike számtalan további hátrányt von maga után.

Először is: eljátssza más országok respektusát és bizalmát, valamint a nemzet tekintélyéből fakadó előnyöket. Arról a személyről, akiről észreveszik, hogy nem tart ki az elgondolásai mellett, vagy esetleg mindenfajta elgondolás nélkül cselek-

szik, a megfontolt emberek hamar megállapítják, hogy könynyen áldozatul esik önnön állhatatlanságának és botorságának. Jobbindulatú felebarátai talán szánják őt; de mindenki óvakodik attól, hogy sorsát az övével kösse össze, sokan pedig kihasználják. Az országok egymáshoz való viszonya hasonlatos az egyének egymás közti kapcsolatához, azzal a szomorú különbséggel, hogy a nemzetekben még kevesebb a jóindulat, mint az egyénekben, s így gátlástalanabbul aknázzák ki egymás ballépéseit. Következésképpen minden nemzet, amelynek cselekedetei a bölcsesség és a stabilitás hiányáról árulkodnak, bízvást számíthat rá, hogy okosabb szomszédainak következetesebb politizálása súlyos veszteségeket okoz neki. Ebben a tekintetben Amerika, sajnos, a maga helyzetéből tanulhat a legtöbbet. Kénytelen ugyanis megállapítani, hogy barátai nem tisztelik, hogy ellenségei kinevetik, s hogy könnyű préda minden olyan ország számára, amelynek érdeke, hogy kihasználja ingatag vezetését és zűrzavaros ügyeit.

A változékony politika belső hatásai még ennél is rosszabbak. Az ilyen politika megmérgezi a szabadság áldásait. Semmi haszna a népnek abból, hogy a maga választotta emberek hozzák a törvényeket, ha e törvények olvashatatlanul terjengősek vagy érthetetlenül zavarosak, és ha már kihirdetésük előtt hatálytalanítják vagy átdolgozzák őket, vagy olyan szakadatlan módosításoknak vannak kitéve, hogy nincs ember, aki, ha tudja is, mi a törvény ma, tudná azt is, hogy mi lesz holnap. A meghatározás szerint a törvény: cselekvési szabály; de vajon milyen szabály az, amit alig ismernek, és még kevésbé rögzítettek?

A közéleti stabilitás hiányának további hatása, hogy előnyhöz juttatja az éles eszű, vállalkozó szellemű és pénzes keveseket a szorgalmas, de tájékozatlan tömegekkel szemben. A kereskedelmet vagy a jövedelmet érintő minden új szabályozás vagy az olyan új szabály, amely valamilyen módon a tulajdon különböző fajtáinak értékét befolyásolja, bőséges aratást

jelent azok számára, akik nyomon követik a változásokat, és le tudják vonni belőlük a megfelelő következtetéseket; és amit learatnak, azt nem maguk termelték meg, hanem polgártársaik zömének verejtékes munkája. Ilyen körülmények között némi joggal állítható, hogy a törvényeket a *kevesek,* nem pedig a *sokaság* érdekében hozzák.

Más tekintetben is kárt okoz a labilis kormányzat. Ha nincs bizalom a közélet testületeiben, akkor megbénul minden olyan hasznos vállalkozói kezdeményezés, amelynek sikere és hozadéka a létező megállapodások folyamatos érvényességén alapszik. Hol az az előrelátó üzletember, aki vagyonát valami újfajta kereskedelmi ágazatban kockáztatná, ha nem tudja, hogy tervei nem válnak-e törvénytelenné már a végrehajtásuk előtt? Vajon melyik farmer vagy gyáros hagyja magát rábeszélni, hogy új területen próbálkozzék, ha nem tudja, hogy előkészítő munkája, befektetett pénze nem lesz-e egy ingatag kormányzat áldozata? Egyszóval: ilyen körülmények között nem hajtható végre olyan nagyobb szabású fejlesztés vagy dicséretes vállalkozás, amely az országos politika szilárd rendszerének támogatását igényli.

De a legsajnálatosabb hatás mind között az emberek ragaszkodásának és tiszteletének csökkenése egy olyan politikai rendszer iránt, amely oly sok jelét adja a gyengeségnek és oly sok szép reményt hiúsít meg. Sem személyt, sem kormányzatot tartósan nem tisztelnek, ha nem igazán tiszteletre méltó; s nem tiszteletre méltó igazán a kormányzat, ha nem gondoskodik rendről és stabilitásról.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 63. SZ.: MADISON

1788. március 1.

New York állam népéhez

Az *ötödik* gond, amely a szenátus hasznosságát szemlélteti: a nemzet hírneve iránti érzék hiánya. Ha nincs a kormányzatnak egy kiemelt és tartós szerve, akkor a már említett okok előidézte homályos és ingatag politika nemcsak eljátssza az idegen hatalmak megbecsülését, hanem ráadásul az országos testületek nélkülözni fogják a világközvélemény iránti fogékonyságot, márpedig ez a fajta érzékenység nagyon is szükséges az említett közvélemény tiszteletének és bizalmának nemcsak a kivívásához, hanem a megtartásához is.

Két okból is fontos minden kormányzat számára más nemzetek véleményének figyelembevétele. Az egyik: függetlenül bármely terv vagy intézkedés érdemi részétől, különféle okokból kívánatos, hogy a szóban forgó tervet vagy intézkedést más nemzetek bölcs és tiszteletre méltó politika eredményének tekintsék. A másik: vitás esetekben, különösen akkor, ha a hazai testületek ítélőképességét elhomályosíthatja valamilyen heves érzelem vagy pillanatnyi érdek, a pártatlan világ vélt vagy ismert véleménye a leginkább mérvadó útmutató. Mi mindent vesztett Amerika csak azért, mert idegen országok előtt nem volt tekintélye! És mennyi tévedést és baklövést tudott volna elkerülni, ha minden esetben előzetesen kipróbálja: milyen megvilágításban látja az emberiség elfogulatlan része, hogy igazságosak és megfelelőek-e az intézkedései?

Bármennyire szükséges is azonban a nemzet hírneve iránti érzék, nyilvánvaló, hogy egy nagy létszámú és változó összetételű testület sosem lehet eléggé a birtokában. Ez az érzék csak egy kis létszámú testületben jelentkezhet, melynek mindegyik tagja képes átérezni, mennyire helyeslik vagy kárhoztatják a kormányzat intézkedéseit; illetve egy olyan

gyülekezetben, melyben a tartósan élvezett közbizalom folytán a tagok öntudata és tekintélye szervesen hasonul a közösség reputációjához és jólétéhez. Rhode Island fél évre megválasztott képviselőit valószínűleg kevéssé befolyásolták volna az állam helytelen intézkedéseiről folytatott tanácskozásaikban azok az érvek, amelyek a külföldi országok (vagy akár a testvérállamok) nézeteinek fényénél világították volna meg az említett intézkedéseket; és aligha kétséges, hogy ha válogatott és tartós testület segítsége állt volna rendelkezésre, akkor a nemzeti hírnév figyelembevétele elháríthatta volna a bajokat, amelyek terhét a félrevezetett nép jelenleg viselni kénytelen.

Hatodik fogyatékosságként hozzáteszem, hogy némely fontos esetben hiányzik a kormányzatból a nép iránt érzett felelősség. Ennek oka a választások gyakoriságában keresendő, jóllehet más esetekben éppen az váltja ki ezt a felelősségérzetet. Ez az észrevétel talán nem csupán újnak, hanem paradoxnak is tetszik. El kell azonban ismerni, hogy bővebben kifejtve éppoly cáfolhatatlan, mint amilyen fontos.

A felelősséget az ésszerűség kedvéért a felelős fél által elérhető célokra kell korlátozni; és ahhoz, hogy hatékony legyen ez a felelősség, olyan lépésekre kell vonatkoznia, amelyekről a választóknak nem nehéz megfelelő véleményt kialakítaniuk. Valamely kormányzat céljai két általános kategóriába sorolhatók: az egyik fajta olyan intézkedések függvénye, amelyek egyetlen közvetlen és könnyen érzékelhető művelettel meghozhatók; a másik fajta olyan jól megválasztott és összefüggő intézkedések sorozatának függvénye, amelyek életbelépése fokozatos és szinte észrevétlen. Nem igényel magyarázatot, hogy az utóbbi kategóriába tartozó lépések milyen fontosak minden ország kollektív és állandó jólétére nézve. Márpedig nyilvánvaló, hogy a rövid időre megválasztott testület csupán egy vagy két láncszemet képes hozzátenni valamely intézkedésláncolathoz, amelytől talán az általános jólét lényegileg

függ, és így éppoly kevéssé tehető felelőssé a végeredményért, mint ahogyan az egy évre szerződtetett gondnok vagy bérlő sem viselheti a felelősséget olyan munkákért vagy javításokért, amelyeknek véghezviteléhez legalább hat esztendő szükséges. Azt sem tudják megítélni az emberek, hogy az egy évre megválasztott testületeik milyen *mértékben* képesek befolyásolni az olyan eseményeket, amelyek több esztendő különböző intézkedéseiből adódnak. Mindenesetre meglehetősen nehéz valamely *nagy létszámú* testület tagjaiban személyes felelősségérzetet kelteni a testület olyan lépései iránt, amelyeknek közvetlen, jól látható és kitapintható hatása van a választókra.

Ezt a fogyatékosságot orvosolja, ha a törvényhozói ágba még egy testületet iktatunk be, amely testületnek elegendő ideje van rá, hogy folyamatos figyelmet igénylő célokat – és intézkedéssorozatokat – valósítson meg, s így joggal és ténylegesen felelőssé tehető az említett célok eléréséért.

Eddig azokat a körülményeket vettem számításba, amelyek a népképviselet érdekében létrehozott, jól felépített szenátus szükségessége mellett szólnak. Mivel azonban olyan emberekhez szólok, akiket nem vakít el semmiféle előítélet, és nem vesz le a lábáról semmiféle hízelgés, nem habozom hozzátenni: az ilyen intézményre olykor azért lehet szükség, hogy megoltalmazza a népet átmeneti tévedéseitől és önámításaitól. A közösség racionális, határozott nézeteinek minden kormányformában végső fokon érvényesülnie kell a vezetők nézeteivel szemben, és a szabad kormányformákban érvényesülnek is; a közügyekben adódhatnak azonban pillanatok, amikor a valamilyen rendellenes szenvedélytől vagy jogtalan előnyszerzés kilátásaitól feltüzelt vagy esetleg érdekemberek fondorlatos hamisításaitól félrevezetett nép olyan intézkedéseket követel, amelyeket később maga bánna meg és ítélne el a legjobban. Mily üdvös dolog az ilyen kritikus pillanatokban, ha egy mértéktartó és tiszteletre méltó polgárokból álló

testület beavatkozása nem engedi, hogy az események rossz irányba terelődjenek, megakadályozza, hogy az emberek kárt tegyenek önmagukban, s végül eléri, hogy az ésszerűség, a méltányosság és az igazságosság visszaszerezze tekintélyét a közvéleményben! Mily sok keserves szenvedéstől menekült volna meg nemegyszer Athén népe, ha kormányzatában ilyen oltalomra lel önnön szenvedélyeinek zsarnoksága ellen! A népszabadság alapelve elkerülhette volna a lemoshatatlan szégyenfoltot, amiért ugyanazon polgárának egyik nap bürökpoharat rendelt el, másik nap szobrot.*

Azt mondhatná valaki, hogy egy hatalmas területen lakó nép nem lehet annyira kitéve a heves érzelmek fertőzésének, mint egy sűrűn lakott, kis terület népe; s az a veszély sem fenyeget, hogy együttes erővel igazságtalan intézkedéseket akar keresztülvinni. Korántsem tagadom e megkülönböztetés fontosságát. Ellenkezőleg: egyik korábbi értekezésemben igyekeztem kimutatni, hogy ez a konföderációs köztársaság egyik legjobb ajánlólevele. Nem szabad azonban azt hinni, hogy ez az előny szükségtelenné teszi a kiegészítő óvintézkedéseket. Sőt meg kell jegyezni, hogy ugyanaz a tágas elhelyezkedés, amely megóvja Amerika népét a kisebb köztársaságokat fenyegető némely veszedelmektől, kiteszi annak a kellemetlenségnek, hogy hosszabb ideig befolyásolják a soraiban önző érdekből terjesztett hamis magyarázatok.

Jócskán növeli e meggondolások súlyát, ha felidézzük: a történelem nem ad hírt olyan hosszú élettartamú köztársaságról, amelynek ne lett volna szenátusa. Az ókorban igazából csak Spárta, Róma és Karthágó tekinthető ilyennek. A két elsőnek említett államban élethossziglan megválasztott szenátus volt. A karthágói szenátus szervezetét nem ismerjük ilyen jól. Közvetett bizonyítékok viszont amellett szólnak, hogy valószínűleg nem tért el a másik kettőtől a tagok élethossziglan tartó megbízatása tekintetében. Annyi legalábbis bizonyos, hogy valamilyen tulajdonsága szilárd biztosítékul szolgált a

nép állhatatlansága ellen, s hogy valamilyen, a szenátus tagjaiból összeállított kisebb testület tagjait egész életükre nevezték ki, sőt az üresedések pótlását is erre a kisebb testületre bízták. Ezek a példák, noha nem utánozhatók, és ellentétesek az amerikai szellemmel, más ókori köztársaságok nagyon is rövid és zaklatott életéhez képest igen tanulságosan bizonyítják egy olyan intézmény szükségességét, amely vegyíti a stabilitást a szabadsággal. Nem hagyom figyelmen kívül a körülményeket, amelyek az amerikait más, ókori és modern népi kormányzatoktól megkülönböztetik, s amelyek rendkívüli körültekintésre intenek, amikor az egyik esetből a másikra vonatkozó következtetéseket akarunk levonni. Mindezt számításba véve is megállapítható azonban, hogy sok a hasonlatosság, amely figyelmünkre érdemesíti az említett példákat. Sok felsorolt fogyatékosság, amely csakis a szenátusi intézmény létesítésével orvosolható, közös tulajdonsága nemcsak az olyan nagy létszámú gyülekezeteknek, amelyeket a nép rövid időre választ, hanem magának a népnek is. Vannak aztán olyan fogyatékosságok, amelyek kizárólag az ilyen gyülekezetek sajátosságai, s amelyek megkövetelik egy ilyen intézmény ellenőrző funkcióját. Saját érdekeit a nép sohasem árulja el szántszándékkal. Félrevezethetik azonban tulajdon képviselői, s nyilvánvalóan nagyobb ennek a veszélye ott, ahol a törvényhozói megbízatásnak egyetlen testület a letéteményese, mint ott, ahol minden közösségi lépéshez különálló és egymástól elütő testületek együttműködése szükséges.

Az amerikai és a többi köztársaság között a leghangsúlyosabb eltérés a népképviselet alapelvében keresendő; ez az amerikai köztársaság sarkalatos pontja, s ez az, amit a többiek vagy legalábbis az ókoriak nem ismertek. A korábbi értekezésekben kifejtett érvekben sok hivatkozás történt erre az eltérésre, tehát nyilvánvalóan nem kívánom tagadni a létezését vagy lebecsülni a jelentőségét. Ezért minden fenntartás nélkül kijelenthetem, hogy az érv, amely szerint az ókori kormányza-

tok nem ismerték a népképviselet alapelvét, korántsem pontosan abban a mértékben érvényes, amelyet általában tulajdonítanak neki. Nem bocsátkozom olyan fejtegetésekbe, amelyek nem volnának helyénvalóak itt; ehelyett néhány ismert tényre utalok csupán álláspontom alátámasztására.

Görögország legtisztább demokráciáiban a végrehajtó hatalom nem egy funkcióját nem maga a nép gyakorolta, hanem a nép megválasztotta tisztségviselők látták el, akik a népet a maguk *végrehajtó hatalmi* minőségében *képviselték*.

Szolón reformjai* előtt Athént kilenc, a *nép által* évenként *választott* arkhón kormányozta. A rájuk ruházott hatalom mértékének tekintetében a jelek szerint nagy volt a bizonytalanság. E periódus után előbb egy négyszáz, majd egy hatszáz tagú gyülekezet következett, amelyet évenként *választott* meg a *nép*; ez a gyülekezet a népet *részben* képviselte *törvényhozói* minőségében, mivel nemcsak a törvényalkotás funkciójában kapcsolódott a néphez, hanem kizárólagos joggal terjesztett törvényjavaslatokat a nép elé. Karthágó szenátusát – bármi volt is a hatásköre vagy megbízatásának időtartama – a jelek szerint a nép szavazataival választották meg. Az ókor köztársaságainak legtöbbjében – ha nem mindegyikében – hasonló példák nyomára bukkanhatunk.

Spártában az ephoroszok testületének volt irányító szerepe, Rómában a tribunusoknak. Kis létszámú testületek voltak, igaz; de évente *választotta meg* őket az *egész nép,* és a nép *képviselőinek* tekintették őket, szinte *teljhatalmú* jogkörrel. Kréta szigetén a koszmoszok testületét is évente *választotta* meg *a nép*; több szerző a spártaival és a rómaival analógnak minősítette ezt az intézményt, mindössze azzal a különbséggel, hogy e reprezentatív testület megválasztásához a népnek csupán egy része rendelkezett szavazati joggal.

Ezekből a tényekből – s még sok más tényt is fölsorakoztathatnánk melléjük – világos, hogy az ókoriak előtt nem volt ismeretlen a népképviselet alapelve, s nem is hagyták figyel-

men kívül politikai berendezkedésükben. Az ókori és az amerikai kormányzatok között az a valódi különbség, hogy az *utóbbiakban a népnek a maga kollektív minőségében* semmiféle része sincs, *teljességgel ki van rekesztve belőle,* nem pedig az, hogy az *előbbiek* igazgatásából *teljességgel ki volnának rekesztve a nép képviselői.* El kell ismerni, hogy ez a megkülönböztetés nagyon előnyös az Egyesült Államokra nézve. De ahhoz, hogy ez az előny teljes mértékben érvényesüljön, nem szabad elválasztani a másik előnytől, nevezetesen a terjedelmes területtől. Nem hihető ugyanis, hogy a képviseleti kormányzat bármiféle formája sikeres lett volna a görög demokráciák szűk határai között.

Ezekkel az ésszerűség diktálta, példák szemléltette és tapasztalataink igazolta érvekkel szemben az alkotmány buzgó ellenfele valószínűleg annak hajtogatására szorítkozik, hogy a hat évre kinevezett s nem közvetlenül a nép által választott szenátus fokról fokra szükségképpen veszedelmes uralkodó szerephez jut a kormányzatban, s azt végül zsarnoki arisztokráciává alakítja át.

Erre az általánosító ellenérvre elegendő lenne általánosságban azt válaszolni, hogy a szabadságot éppúgy veszélyeztetheti a szabadsággal, mint a hatalommal való visszaélés, s hogy példák bizony akadnak mind az előbbire, mind az utóbbira; továbbá hogy az Egyesült Államokban a jelek szerint inkább kell félni az előbbitől, mint az utóbbitól. De adható kevésbé általánosító válasz is.

Megjegyzendő, hogy az efféle fordulat bekövetkezéséhez a szenátusnak először is korrumpálnia kell önmagát, majd az egyes államok törvényhozó testületeit, azután a képviselőházat, végül pedig magát a népet. Nyilvánvaló, hogy mielőtt zsarnokuralom létesítésével kísérletezhet, a szenátusnak önmagát kell korrumpálnia. Az államok törvényhozó testületeinek korrumpálása nélkül a próbálkozás nem folytatható, mivel máskülönben a tagok időszakonkénti kicserélődése az egész

testület megújulásával járna. S ha nem sikerül korrumpálni a képviselőházat, akkor a kormányzatnak ez az egyenrangú ágazata ellenállna, és elkerülhetetlenül elfojtaná a kísérletet. Ha pedig magát a népet nem korrumpálják, akkor az új képviselők egymásra következő sora hamar helyreállítaná a dolgok eredeti rendjét. Akad ember, aki igazán el tudja hitetni magával, hogy a javasolt szenátus az emberi ravaszság határain belül eső bárminő lehetséges eszközzel meg tudja valósítani törvényellenes törekvéseinek célját, ha ennyi sok akadályt kell leküzdenie?

Az ész elmarasztalja a gyanút, s ugyanilyen ítéletet mond róla a tapasztalat is. A legjobb példa Maryland alkotmánya. Ennek az államnak a szenátusát közvetve választja meg a nép (a szövetségi szenátust is így fogja megválasztani), s csupán egy évvel rövidebb időtartamra, mint a szövetségi szenátust. Megvan az a különleges kiváltsága is, hogy megbízatásának időtartama alatt maga gondoskodik a soraiban keletkezett üresedések betöltéséről, s ugyanakkor nincs benne meghatározó szerepe a körforgásnak – ellentétben a szövetségi szenátussal. Vannak más, kisebb jelentőségű különbségek is, amelyek az előbbivel szemben az utóbbira nem vonatkoztatható kifogásokra adhatnak okot. Ha tehát a szövetségi szenátusban valóban olyan veszélyek rejlenének, amilyeneket oly fennhangon hirdetnek, akkor az ilyen veszedelmek egyik-másik tünetét Maryland szenátusánál megtapasztaltuk volna; de ilyen szimptómák nem jelentkeztek. Ellenkezőleg: az aggodalmak, amelyek eleinte megmutatkoztak az olyasfajta emberek részéről, mint akik rémülten nézegették a szövetségi alkotmány megfelelő részét, a kísérlet előrehaladása nyomán fokozatosan elenyésztek; és az említett rész üdvös szerepét naponta tapasztalhatjuk Maryland alkotmányának működésében, s Marylandnek evvel a reputációjával valószínűleg nem vetekedhet az unió egyetlen más állama sem.

A brit példa végérvényesen eloszlathatja az ilyen tárgyú

aggályokat. Az ottani szenátust nem hat esztendőre választják, s az sem mondható, hogy a tagsága nem egyes családokhoz vagy vagyonokhoz van kötve: dúsgazdag nemesemberek örökletes gyülekezete. A képviselőházat nem két évre választja az egész nép, hanem hét esztendőre – igen nagy részében a népnek egy igen csekély töredéke. Kétségtelen, hogy itt teljes mértékben meg kellene mutatkoznia annak az arisztokrata hatalombitorlásnak és zsarnokságnak, amit állítólag az Egyesült Államok fog szemléltetni valamikor a jövőben. A föderációellenes érvek bajnokainak szerencsétlenségére azonban a brit történelem arra tanít bennünket, hogy ez az örökletes testület még a képviselőház folytonos beavatkozásai ellen sem volt képes megvédeni magát, s alighogy elvesztette az egyeduralkodó támogatását, már össze is zúzta a népképviseleti ág ránehezedő súlya.

Amennyire az ókor eligazíthat bennünket ebben a kérdésben, a példái alátámasztják érvelésünket. Spártában az ephoroszok évről évre újraválasztott testülete felülkerekedett az életfogytiglan megválasztott szenátuson, fokozatosan csökkentette a tekintélyét, és végül magához ragadott minden hatalmat. Mint ismeretes, Róma tribunusai, a nép képviselői, majdnem minden erőpróba alkalmával maguk alá gyűrték az élethossziglan választott szenátust, és végül teljes diadalt arattak fölötte. Ez annál feltűnőbb, mivel a néptribunok minden intézkedéséhez egyhangú döntés szükségeltetett, még akkor is, amikor számukat tízre növelték. Bizonyítja ez, milyen ellenállhatatlan a szabad kormányformának az az ága, amely maga mögött tudhatja a népet. Csatlakozik e példákhoz Karthágóé, amelynek szenátusa Polübiosz* szerint korántsem ragadott magához minden hatalmat, ellenkezőleg, a második pun háború kezdetén az eleinte birtokolt hatalmat majdnem teljes egészében elvesztette.

A tények e gyűjteménye alapján nemcsak azt állapíthatjuk meg cáfolhatatlanul, hogy a szövetségi szenátus sose lesz

képes fokozatos hatalombitorlás útján független és arisztokratikus testületté átformálni önmagát, hanem azt kell hinnünk, hogyha egy ilyen fordulat – emberileg előreláthatatlan és elháríthatatlan okokból – valaha is bekövetkezik, akkor a képviselőház, a néppel az oldalán, mindig képes lesz helyreállítani az alkotmányt a maga kezdeti formájában és eredeti alapelveivel. A nép közvetlenül választott képviselőinek erejével szemben még a szenátus alkotmányos hatalmát is kizárólag a felvilágosult politikának és a közjó iránti elkötelezettségnek az olyan megnyilvánulása tarthatja fenn, amelyben maga az egész nép osztozik e törvényhozási ágnak nyújtott érzelmi támogatásával.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 64. SZ.: JAY

1788. március 5.

New York állam népéhez

Igaz és korántsem újszerű megállapitás, hogy bizonyos személyek ellenfelei és bizonyos intézkedések ellenzői ritkán korlátozzák kifogásaikat a személyeket és az intézkedéseket illetően arra, ami valóban elítélendő bennük. Csakis ezzel magyarázható azoknak a viselkedése, akik az indítványozott alkotmányt a maga egészében elutasítják, és szigorúan ítélik meg legkevésbé kifogásolható cikkelyeinek egyikét-másikát is.

A II. cikkely 2. szakasza szerint „Az elnöknek joga van hozzá, hogy *a Szenátus útmutatásával és hozzájárulásával nemzetközi szerződéseket kössön,* FELTÉVE, HA A JELEN LÉVŐ SZENÁTOROK KÉTHARMADA AZZAL EGYETÉRT."

A szerződéskötés jogköre fontos jogkör, kivált, ha háborúra, békére és kereskedelemre vonatkozik; és csakis olyan formában és olyan óvintézkedések kíséretében ruházható rá valakire, amelyek a lehető legnagyobb biztonsággal szavatolják,

hogy a jogkört a legalkalmasabb emberek fogják gyakorolni, mégpedig úgy, hogy a lehető legtökéletesebben szolgálják a köz javát. A Konvenció a jelek szerint mindkét körülményre tekintettel volt: úgy intézte a dolgokat, hogy az elnököt a nép által erre a célra kijelölt elektorok válogatott testülete válassza meg, a szenátorok kinevezése pedig az egyes államok törvényhozó testületeire háruljon. Ez a mód ilyen esetekben sokkal előnyösebb, mint ha a nép választana a maga kollektív minőségében, amikor is a pártos hevület hatékonysága, visszaélve az egykedvűséggel, a tudatlansággal, a hebehurgya és önző emberek reményeivel és félelmeivel, gyakran a választók csekély hányadának szavazataival juttat hivatalba embereket.

Mivel az elnökválasztásra hivatott válogatott testületek és a szenátorokat kinevező állami törvényhozó testületek rendszerint a leginkább felvilágosult és tiszteletre méltó polgárokból állnak, indokolt a feltevés, hogy figyelmükkel és szavazataikkal kizárólag azokat tüntetik majd ki, akik képességeik és erényeik révén kerültek előtérbe, s akikbe a nép okkal helyezi a bizalmát. Az alkotmány ennek a célnak különleges figyelmet szentel. Az elsőnek említett tisztség viseléséből kirekeszti a harmincöt éven aluliakat, a másodikból a harmincon aluliakat, úgyhogy az elektorok lehetőségeit az olyan emberekre korlátozza, akikről a nép tartós tapasztalat alapján formálhat véleményt, s akik valószínűleg nem csapják majd be a szellemesség és a hazafiság felszínes csillogásával, amely – akár a gyorsan let„nő üstökös – olykor bizony félrevezet és elkápráztat. Ha helytálló az a megfigyelés, hogy a bölcs királyok mindig jó képesség„ miniszterekkel veszik magukat körül, akkor jogosan érvelhetünk azzal, hogy mivel a válogatott elektori testület a királyoknál nagyobb mértékben rendelkezik az emberekre és jellemükre vonatkozó bőséges és pontos információval, a kinevezési döntésekben legalább ugyanolyan körültekintés és ítélőképesség fog érvényesülni. E meggondolá-

sokból magától értetődően adódik a következtetés: az ekként megválasztott elnök és az így kiválasztott szenátorok mindig azok soraiból kerülnek majd ki, akik a legjobban átérzik nemzeti érdekeinket – akár a tagállamok, akár idegen országok vonatkozásában –, akik leginkább képesek az említett érdekek szorgalmazására, és akiknek a makulátlan jó híre bizalmat kelt és bizalmat érdemel. Az ilyen emberekre nyugodtan rábízható a szerződéskötés jogköre.

Köztudomásúlag minden üzleti tevékenység nélkülözhetetlen kelléke, hogy legyen benne rendszer; de hogy az országos ügyekben mekkora szükség van rá, azt a közvélemény még mindig nem fogta fel kellőképpen. Azok, akik a szóban forgó jogkört olyan népi testületekre óhajtják bízni, amelynek tagjai állandóan és gyors ütemben váltják egymást, a jelek szerint nem vetnek számot azzal, hogy az ilyen testület természeténél fogva alkalmatlan az olyan nagy célok elérésére, amelyeknek valamennyi vonatkozását és körülményét állandóan szem előtt kell tartani, és amelyek csakis olyan lépésekkel és intézkedésekkel közelíthetők és valósíthatók meg, amelyeknek összehangolásához és végrehajtásához nem elég a tehetség, hanem alapos tájékozottság és gyakorta hosszú idő is szükségeltetik. A Konvenció tehát bölcsen járt el, amikor úgy döntött, hogy nemcsak jó képességű és becsületes emberekre bízza a szerződéskötés jogkörét, hanem arról is gondoskodott, hogy ezek az emberek elég időt töltsenek el tisztükben ahhoz, hogy alaposan megismerjék nemzeti érdekeinket, és megfelelő rendszert dolgozzanak ki és vezessenek be ezeknek az érdekeknek az előmozdítására. Az előírt időtartam elegendő alkalmat ad nekik politikai tájékozottságuk nagyfokú fejlesztésére, s arra, hogy felhalmozott tapasztalataikkal egyre nagyobb és nagyobb mértékben használjanak hazájuknak. Nem kevésbé körültekintően járt el a Konvenció, amikor úgy intézkedett a szenátorok gyakori megválasztásáról, hogy elkerülje azt a kellemetlenséget, hogy a nagy jelentőség„ ügyek intézését időről

időre teljesen új emberekre kelljen bízni; a régieknek ugyanis tekintélyes része a helyén marad, ami garantálja a rendet és az egységet, valamint a hivatali ismeretek folyamatosságát.

Kevés az olyan ember, aki ne ismerné el, hogy a kereskedelem és a hajózás ügyeit körültekintően kialakított és következetesen végrehajtott szisztémának kell szabályoznia, s hogy szerződéseinknek és törvényeinknek alkalmazkodniuk kell e rendszerhez, s elő kell mozdítaniuk a fejlődését. Igen fontos ennek az igazodásnak és illeszkedésnek a gondos megőrzése; s aki ezt belátja, az el fogja ismerni azt is, hogy ennek érdekében az a legjobb, ha a szenátus mind a szerződések megkötésében, mind pedig a törvények megalkotásában közreműködik.

Bármilyen jellegű szerződés tárgyalása közben előfordulhat – ha nem is gyakran –, hogy nélkülözhetetlen a teljes *titoktartás* és az azonnali *cselekvés*. Némely esetben úgy lehet hozzájutni a legjobb információkhoz, ha birtokosaiknak nem kell félniük a lelepleződéstől. Ez a félelem éppúgy meglehet abban, akit anyagi érdek sarkall, mint abban, aki baráti indítékból cselekszik, és kétségtelen, hogy mindkét kategóriában sokan vannak, akik megbíznak az elnök titoktartásában, de sokkal kevésbé a szenátusében és még kevésbé egy nagy népi testületében. A Konvenció tehát helyesen cselekedett, amikor a szerződéskötés jogkörét úgy szabályozta, hogy jóllehet a szerződések megformálásában az elnöknek a szenátus tanácsai és beleegyezése alapján kell eljárnia, az információk ügyében joga van úgy cselekednie, ahogyan az a legeszélyesebbnek látszik.

Az emberi dolgok megfigyelői jól tudják, hogy ezekben a dolgokban vannak apályok és dagályok. Időtartamuk, erejük és irányuk nagyon különböző, és ritkaság, hogy akár csupán kétszer is pontosan azonos lenne a dolgok módja és mértéke. A vezetők feladata, hogy észleljék ezeket az apályokat és dagályokat, és hasznot húzzanak belőlük; s azok, akik sok

ilyen tapasztalatot szereztek, azt mondják, hogy igen gyakran a napok, sőt az órák is sokat számítanak. Egy csata elvesztése, egy fejedelem halála, egy miniszter elmozdítása vagy más, a dolgok addigi állását vagy helyzetét módosító körülmények esetleg visszájára – és ellenünk! – fordíthatják akár a legkedvezőbb áramlatokat is. A csatatéren és a tanácsteremben egyaránt meg kell ragadni a megfelelő pillanatokat, s a vezetőknek módot kell adni rá, hogy a lehető legjobban éljenek az alkalommal. Oly gyakran és oly jelentős mértékben sújtott bennünket eddig a titoktartás és a gyors ügyintézés hiánya, hogy az alkotmány megbocsáthatatlanul tökéletlen lett volna, ha nem szentelnek kellő figyelmet e témáknak. A tárgyalások során rendszerint az előkészítő és kiegészítő intézkedések igénylik a legnagyobb titoktartást és a leggyorsabb cselekvést. Ezek országos szempontból csak annyiban fontosak, amennyiben megkönnyítik a tárgyalási célok elérését. Az elnök semmilyen akadályba nem ütközik ezen a téren, s ha olyan körülmény adódna elő, ami a szenátus tanácsát és beleegyezését igényli, bármikor összehívhatja ezt a testületet. Látjuk tehát, hogy az alkotmány gondoskodik róla, hogy a szerződések ügyében folytatott tárgyalásokon a kezünkben legyen minden olyan előny, amely egyrészt a tehetség, a tájékozottság, a tisztesség és a lelkiismeretes vizsgálódás, másrészt a titoktartás és a gyors ügyintézés révén megszerezhető.

E tervezettel szemben azonban – mint egyébként a legtöbb tervezettel szemben – ellenvetéseket támasztanak és hangoztatnak.

Némelyeknek nem azért nem tetszik, mintha hibákat vagy fogyatékosságokat észlelnének benne, hanem azért, mert ha a megkötött szerződések törvényerőre emelkednek, akkor szerintük csakis törvényhozói felhatalmazással bíró emberek köthetik meg őket. Nos, ezek az urak úgy látszik, nem gondolnak arra, hogy bíróságaink ítéletei és kormányzónk alkotmányosan adott megbízásai éppoly érvényesek és kötelező ere-

jűek az érdekelt személyekre nézve, mint a törvényhozó testületünk megszavazta törvények. A hatalom minden alkotmányos intézkedése, akár a végrehajtó, akár a bírói ágban, éppoly törvényes érvényességgel és kötelező erővel bír, mintha a törvényhozó testülettől eredne; ezért hát bármi néven nevezzük is a szerződéskötési hatáskört, vagy bármilyen kötelező erejűek a megkötött szerződések, annyi bizonyos, hogy a népnek jogában áll ráruházni ezt a hatáskört egy a törvényhozó, a végrehajtó vagy a bírói hatalmi ágtól különálló testületre. Abból, hogy a törvényalkotás jogkörét a törvényhozó testületre ruházta, még nem következik, hogy azzal a jogkörrel is fel kell ruháznia, amelynek értelmében minden olyan, a szuverenitással összefüggő intézkedést is meghozhat, amely érinti és kötelezi az állampolgárokat.

Mások nem ellenzik ugyan, hogy a szerződéseket a javasolt módon kössék, azt azonban ellenzik, hogy a szerződéseket *legfőbb* törvényeknek tekintsék. Hiszik és vallják, hogy a szerződések, mint testületi döntések, visszavonhatók. Ez a gondolat országunkban újnak és különösnek tetszik, de hát új tévedések éppoly gyakran bukkannak fel, mint új igazságok. Ezek az urak jól tennék, ha átgondolnák, hogy a szerződés nem más, mint alku; s lehetetlenség olyan országot találni, amely rá nézve *feltétlenül* kötelező alkut kötne velünk, ha az alku ránk nézve csak addig és oly módon kötelező, ameddig és ahogyan jónak látjuk. A törvényalkotók kétségkívül módosíthatják vagy visszavonhatják a törvényeket, és az sem vitatható, hogy a szerződések megalkotói megváltoztathatják vagy semmissé nyilváníthatják a szerződéseket; de ne feledjük, hogy a szerződéseket nemcsak az egyik szerződő fél fogalmazza meg, hanem mind a kettő; következésképpen ahogy korábban mindkettő beleegyezése nélkülözhetetlen volt a szerződéskötéshez, úgy a későbbiekben mindkettő beleegyezése szükséges a szerződés módosításához vagy eltörléséhez. A javasolt alkotmány tehát a legcsekélyebb mértékben sem

terjesztette ki a szerződések szabta kötelezettségeket. A szerződések éppoly kötelező érvényűek és éppen annyira kívül esnek a törvényhozói aktusok legális hatókörén most, mint bármikor a jövőben, avagy bármilyen kormányformában. Köztársaságban hasznos lehet a gyanakvás, de amikor túlteng az államtestben, mint az epe az emberi testben, olyankor a szemet gyakran félrevezetik a káprázatok, amelyeket a betegség a környező tárgyakra vetít. Valószínűleg erre vezethető vissza némelyek félelme és szorongása, hogy az elnök és a szenátus esetleg úgy köt szerződéseket, hogy a tagállamok érdekeit egyenlőtlen mércével méri. Mások azt gyanítják, hogy a kétharmad elnyomja majd a maradék egyharmadot, és fölteszik a kérdést: vajon a tisztelt urak elegendő mértékben felelősségre vonhatók-e a magatartásukért; vajon ha korrupt módon cselekszenek, megbüntethetők-e; és ha előnytelen szerződéseket kötnek, akkor vajon miként szabadulhatunk az ilyen szerződésektől?

Mivel a szenátusban minden állam egyenlő mértékben van képviselve, s jó képességű emberek képviselik őket, akiknek határozott szándéka, hogy érvényesítsék a választóik érdekeit, az államoknak egyenlő befolyásuk lesz az említett testületben, kivált ha folyamatosan ügyelnek rá, hogy a legalkalmasabbakat válasszák ki, és hogy a szenátorok pontosan és lelkiismeretesen vegyék ki a részüket a szenátus munkájából. Amilyen mértékben az Egyesült Államok formájában és jellegében nemzetté válik, olyan mértékben nő a figyelem az egész ország felvirágoztatása, a közjó iránt; és ugyancsak gyönge kormányzat az, amely elfelejti, hogy a közjó, a nagy egész fölvirágoztatása csak úgy valósítható meg, ha az egészet alkotó részek mindegyikében segítjük érvényesülni a jót. Sem az elnöknek, sem a szenátoroknak nem lesz módja olyan szerződéseket kötni, amelyek nem kötelezők rájuk, családtagjaikra és vagyonukra éppen olyan mértékben, mint a közösség bármelyik tagjára; és mivel nincs az országétól elütő magán-

érdekük, nem esnek kísértésbe, hogy elhanyagolják az ország érdekeit.

A korrupció elképzelhetetlen; aki lehetségesnek véli, hogy az elnök, továbbá a szenátus kétharmad része valaha is képes lesz ilyen méltatlan magatartásra, az vagy igen szerencsétlen volt a külvilággal való minden kapcsolatában, vagy pedig túlontúl érzékenyen reagál a lelke az efféle benyomásokra. Túlságosan durva és gyűlöletes a gondolat ahhoz, hogy foglalkozzunk vele. Ha azonban ilyen eset mégis előfordulna, akkor a tőlünk ekként kicsikart szerződés, mint bármelyik csalárd szerződés, a nemzetközi jog értelmében semmisnek és érvénytelennek tekintendő.

Ami az elnök és a szenátorok felelősségét illeti, nehéz elképzelni, hogyan lehetne nagyobb. Hűségükről kezeskedik minden olyan tényező, amely befolyásolhatja az emberi lelket: becsület, eskü, hírnév, lelkiismeret, hazaszeretet, családi érzések és kötődések. Röviden: mivel az alkotmány a lehető legnagyobb gondot fordította rá, hogy a szóban forgó személyek tehetségesek és tisztességesek legyenek, okkal feltételezzük, hogy a szerződések, amelyeket megkötnek, az adott körülmények között a lehető legelőnyösebbek lesznek; és ha a büntetéstől és a szégyentől való félelem is nyom valamennyit a latban, a kifogástalan viselkedésnek erről az indítékáról bőségesen gondoskodott az alkotmánynak a közjogi felelősségre vonásról (impeachment) szóló szakasza.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 65. SZ.: HAMILTON

1788. március 7.

New York állam népéhez

A többi jogkör, amelyet a Konvenció tervezete külön a szenátusra ruház, azt tartalmazza, hogy a végrehajtó hatalmi ággal karöltve részt vegyen a hivatali tisztségekre való kinevezésekben, joghatósági minőségében pedig lefolytassa a tárgyalást a közjogi bíráskodás során. Mivel a kinevezések dolgában a végrehajtó hatalom a legfőbb szerv, leghelyesebb, ha a rájuk vonatkozó előírásokat majd az arról a hatalmi ágról szóló részben vizsgáljuk meg. A jelen témakört tehát a szenátus joghatósági jellegének tanulmányozásával zárjuk.

A teljességgel választáson alapuló kormányzatban a közjogi felelősségre vonást tárgyaló, megfelelő összetételű bíróság éppoly kívánatos, mint amilyen nehezen elérhető cél. Illetékessége a közéleti férfiak helytelen magatartásából eredő vétségekre, más szóval a valamilyen közéleti megbízatással való visszaélésre vagy azzal kapcsolatos jogsértésekre terjed ki. POLITIKAI természetűnek joggal nevezhető az ilyen visszaélés vagy jogsértés, mivel főleg közvetlenül a társadalmat ért sérelmekről van szó. A lefolytatott eljárás éppen ezért nemritkán az egész közösség érzelmeit fel fogja kavarni, és pártokra osztja a vádlott iránt inkább barátságos vagy inkább ellenséges közvéleményt. Sok esetben a már korábban kialakult érdekcsoportok is közbeavatkoznak majd, és mozgósítják minden ellenséges indulatukat, pártoskodásukat, befolyásukat, érdekeltségüket az egyik vagy a másik oldal mellett; s az ilyen esetekben nagy a veszély, hogy a döntés inkább az egyes pártok erőviszonyain, semmint az ártatlanság vagy a bűnösség valódi bizonyítékain múlik.

Nem kell bővebben indokolni, hogy milyen kényes és fontos az olyan megbízatás, amely ily közelről érinti minden köz-

ügyek intézésében munkálkodó ember politikai hírnevét és egzisztenciáját. Könnyen beláthatjuk, milyen nehéz megtalálni a helyét egy teljes egészében az időszaki választásokon alapuló kormányzatban, különösen ha tekintetbe vesszük, hogy e kormányzat legmarkánsabb személyiségei – éppen ennek következtében – gyakran a legravaszabb vagy a legnagyobb létszámú csoport vezetői vagy eszközei, akiktől éppen ezért nemigen várható el, hogy megfelelő tárgyilagossággal legyenek képesek megítélni azokat, akiknek magatartását vizsgálják.

A Konvenció minden jel szerint úgy találta, hogy e fontos megbízatás legalkalmasabb letéteményese a szenátus. Aki tisztában van a dologban rejlő nehézségekkel, az nem fogja elhamarkodottan kárhoztatni ezt a véleményt, hanem fontolóra veszi a mellette szóló súlyos érveket.

Mi is a valódi célja, kérdezhetnők, a szóban forgó intézménynek? Nem arra való-e, hogy módot adjon a közéleti emberek viselkedésének NEMZETI MEGÍTÉLÉSÉRE? Ha pedig ez a célja, akkor ugyan kik ítélhetnének méltóbban a nemzet nevében, mint magának a nemzetnek a képviselői? Nem vitatja senki, hogy a vizsgálat kezdeményezésének, vagyis a közjogi vádemelésnek a jogköre a törvényhozás egyik ágának illetékességébe tartozik; de vajon az indokok, amelyek ennek az elrendezésnek a helyességét támasztják alá, nem szólnak-e hangsúlyosan amellett, hogy az említett testületnek a másik ága is részt vegyen a vizsgálatban? A modell, amelyről az említett intézmény elképzelését mintázták, eleve kijelölte a Konvenció útját: Nagy-Britanniában közjogi felelősségre vonás esetén az alsóház emel vádat, és a felsőház hozza meg a döntést. Nem egy tagállam alkotmánya követte ezt a példát. Az előbbi is, az utóbbiak is alighanem olyan gyeplőnek tekintették a közjogi felelősségre vonás gyakorlatát a törvényhozó testület kezében, amely féken tartja a hatalom végrehajtó ágában szolgáló embereket. S nem annak kell-e tekinteni valóban?

S vajon találhatnánk-e a szenátusnál nagyobb tekintélyű és függetlenebb törvényszéket? Vajon van-e olyan testület, amely *jobban bízna a maga helyzetének szilárdságában*, s így megfélemlíthetetlenül és befolyásolatlanul őrizné meg a szükséges pártatlanságot a megvádolt *egyén* és *vádlói, a nép képviselői között*?

Vajon a Legfelsőbb Bíróság megfelelne ennek a követelménynek? Nagyon is kétséges, hogy ennek a bíróságnak a tagjai minden időben rendelkeznének azzal a rendkívüli jellemszilárdsággal, amely előfeltétele az ilyen nehéz feladat elvégzésének, és még ennél is kétségesebb, hogy megvolna-e a kellő hitelük és tekintélyük, amely bizonyos esetekben nélkülözhetetlen ahhoz, hogy elfogadtassanak a néppel olyan döntést, amely történetesen ellentétes a nép közvetlen képviselői előterjesztette váddal. Végzetes lehet a vádlottra, ha a bíróság tagjai nem felelnek meg az első követelménynek; s veszélyezteti a közösség nyugalmát, ha nem felelnek meg a másodiknak. Ezt a kettős veszélyt csak úgy lehetne elhárítani – ha egyáltalán el lehetne –, hogy a szóban forgó bíróság létszámát az ésszerű takarékossággal összeegyeztethetetlen mértékben megnövelik. A közjogi vádemeléseket tárgyaló bíróság nagy létszámát az eljárás természete is indokolja. Az eljárást sem a vád meghatározásában, sem a bírák véleményalkotásában nem köthetik meg olyan szigorú szabályok, amelyek rendes esetekben korlátozzák a bíróság cselekvési körét a személyi biztonság javára. Semmiféle esküdtszék nem áll a törvény ítéletét kihirdető bíróság és az ítéletben részesülő vagy azt elszenvedő egyén között. A félelmetes hatáskör, amellyel a közjogi felelősségre vonás bíróságának rendelkeznie kell ahhoz, hogy a közösség legjelentősebb embereinek tisztességéről vagy gyalázatáról ítélkezzék, eleve kizárja, hogy ezt a megbízatást csupán néhány személyre ruházzák.

Már ezek a meggondolások is elégségesnek látszanak ahhoz a végkövetkeztetéshez, hogy a Legfelsőbb Bíróság nem pótol-

hatja a szenátust a közjogi bíráskodásban. Van azonban még egy szempont, amely erősíti ezt a végkövetkeztetést. Ez pedig a következő. A közjogi felelősségre vonás révén kiszabható büntetéssel nem ér véget a jogsértő személy fenyítése. Azután, hogy örökös kitaszításra ítéltetett hazája megbecsüléséből, bizalmából, méltóságaiból és jutalmaiból, ráadásul még köztörvényes eljárás, vád és büntetés fenyegeti. Helyes-e vajon, hogy ugyanazok, akik az egyik tárgyaláson rendelkeztek a jó híréről és legértékesebb polgárjogairól, egy másik tárgyaláson – ugyanazért a jogsértésért – rendelkezzenek az életéről és a vagyonáról? Nincs-e igen nyomós ok arra az aggodalomra, hogy az első ítéletben rejlő esetleges tévedés újabb tévedést szül a másodikban? Hogy az első döntés elfogulttá tenné a bíróságot minden új szempont iránt, amely közben fölmerül és módosíthatná a második döntés jellegét? Akik valamenynyire ismerik az emberi természetet, habozás nélkül igennel válaszolnak e kérdésre, és minden további nélkül belátják, hogy ha ugyanazok bíráskodnak mind a két esetben, akkor azok, akik ellen bűnvádi eljárás folyik, nélkülözik a kettős biztonságot, amely pedig a kettős tárgyalás eredeti célja. Az ítélet valójában az élet és a vagyon elvesztésével járhatna, holott voltaképpen csupán arra irányul, hogy a vádlottat megfosszák jelenlegi tisztségétől és alkalmatlannak nyilvánítsák a jövőbeli tisztségekre. Mondhatná valaki, hogy a második esetben az esküdtszék közbeiktatásával elhárítható a veszély. Az esküdtszéket azonban gyakorta befolyásolja a bírák véleménye. Ez néha olyan különleges ítélet meghozatalára készteti az esküdtszéket, amely a fő kérdést a bíróság döntésére bízza. Ki bízná az életét és a vagyonát egy olyan esküdtszék ítéletére, amely olyan bírák védnöksége alatt cselekszik, akik előzőleg már megállapították az illető bűnösségét?

Vajon javított volna a terven, ha a közjogi felelősségre vonás tárgyalásához egyesítik a Legfelsőbb Bíróságot a szenátussal? Ez az egyesítés bizonyára több szempontból előnyös lett

volna; de vajon nem nyomott volna többet a latban az a jelentős hátrány, amelyről már beszéltünk, nevezetesen hogy a jogsértő személy elleni kettős bűnvádi eljárásban ugyanazok a bírák ítélkeznek? Az egyesítés előnyei bizonyos fokig elérhetők azzal, ha a közjogi felelősségre vonást tárgyaló bíróság elnöki tisztét a Legfelsőbb Bíróság elnöke látja el, ahogyan a Konvenció tervezete javasolja, s így lényegében elkerülhetők a hátrányok, amelyek a Legfelsőbb Bíróságnak az előbbi testületbe való teljes beolvasztásával járnának. Talán megtalálták az arany középutat. Arra nem térek ki, hogy hatáskörének ilyen tekintélyes növelése mily sok további ürügyet szolgáltatott volna a bírói hatalom elleni kifakadásokra.

Vajon kívánatos lett volna a közjogi felelősségre vonást tárgyaló bíróságot a kormányzat más részlegeitől teljességgel független személyekből megalkotni? Szólnak nyomós érvek az ilyen elképzelés mellett, de ellene is. Némelyek szemében bizonyára nem jelentéktelen ellenvetés, hogy az ilyen megoldás növelné a politikai gépezet bonyolultságát, és olyan új eszközt adna a kormányzat kezébe, amelynek hasznossága legalábbis megkérdőjelezhető. Van azonban egy olyan ellenérv is, amelyről senki sem gondolja, hogy nem érdemes figyelemre méltatni, s ez a következő. Az ekként kialakított bíróság vagy igen költséges lenne, vagy pedig különféle hátrányokkal és kényelmetlenségekkel járna. Vagy állandó, a kormányzat székhelyén tartózkodó és természetesen fix és rendszeres fizetésre igényt tartó tisztségviselőkből állna, vagy pedig a tagállamok kormányzatainak tisztviselőiből, akikhez akkor fordulnának, amikor egy-egy vádemelési eset adódik. Nehéz elképzelni, hogy az ésszerűség határain belül bárki is előhozakodhatnék az előbbiektől lényegesen eltérő harmadik megoldással. Mivel a már jelzett okokból a bíróságnak nagy létszámúnak kell lennie, az első változatot mindenki elveti, akinek módjában áll összehasonlítani a közszükségletek mértékét a kielégítésükre hivatott eszközökével; és a második

megoldást is csak fenntartásokkal támogatják azok, akik alaposan mérlegelik, hogy milyen nehéz alkalmanként összehívni az unió egész területén szétszórt embereket; hogy az ártatlan személyek mily nagy sérelmet szenvednek azzal, hogy az ellenük felhozott vád meghatározását folyton halasztgatják; hogy mennyire kedvez a valóban bűnösöknek, ha a halasztás alkalmat szolgáltat intrikákra és korrumpálásra; s hogy némely esetben mekkora kárt szenvednek az egyes államok, ha hosszan tartó tétlenségre ítéltetnek azok az emberek, akiknek rendíthetetlen és hűséges kötelességteljesítése később esetleg üldöztetésnek teszi ki őket a képviselőház gátlástalan vagy cselszövő többsége részéről. Ez utóbbi feltevés talán túlságosan gorombának látszik, és valószínűleg ritkán igazolható; de ne feledjük, hogy a pártütés démona bizony minden népes gyülekezetet megszáll hébe-hóba.

De ha ebben a vonatkozásban valamelyik már megvizsgált vagy még kigondolható másik megoldást előnyben részesítenék is a Konvenció tervezetével szemben, ebből még nem következik, hogy az alkotmányt azért mindenképpen el kell vetni. Ha az emberiség úgy döntene, hogy bármely kormányzati intézményt csak akkor fogad el, ha minden egyes részletét pontosan hozzáigazítják a tökéletesség legszigorúbb követelményeihez, akkor a társadalom igen hamar az anarchia színhelyévé válnék, a világ pedig sivataggá. Ugyan miképpen határozható meg a tökéletesség kánonja? S ugyan ki vállalkoznék rá, hogy egy egész közösség ellentétes nézeteit egyazon véleménybe gyúrja össze; s hogy egy önhitt tervezőt rábírjon, hogy a maga *holtbiztos* szempontjait vesse el egy *még önhittebb* felebarátja *bizonytalan* szempontjai kedvéért? Hogy megfeleljen az alkotmányt ellenző személyek céljainak, az illetőnek nemcsak azt kellene bebizonyítania, hogy az alkotmány egyes rendelkezései nem az elképzelhető legjobbak, hanem azt is, hogy az egész, úgy, ahogy van, rossz és ártalmas.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 66. SZ.: HAMILTON

1788. március 8.

New York állam népéhez

A közjogi felelősségre vonás számára javasolt törvényszékkel szemben fölhozott fő ellenvetések áttekintése alkalmasint eloszlat minden olyan kedvezőtlen benyomást, amely esetleg még mindig fennáll ebben a vonatkozásban.

Az *első* ezek közül az ellenvetések közül: a szóban forgó rendelkezés összekeveri – ugyanazon a testületen belül – a törvényhozói és a bírói hatáskört, és ezzel megsérti azt a fontos és jól bevált szabályt, amely megköveteli a különböző hatalmi ágak szétválasztását. E szabály valódi jelentését más helyen már megvizsgáltuk és meghatároztuk, és kimutattuk, hogy teljességgel összefér az említett hatalmi ágaknak különleges célokra való összevegyítésével, miközben lényegében fennmarad a különállásuk és az önállóságuk. Ez a részleges összevegyítés némely esetben nemcsak helyes, hanem szükséges is a kormányzat különféle részeinek egymás elleni kölcsönös védelme szempontjából. A politika tudományának legnagyobbjai is elismerik, hogy a végrehajtó hatalmi ág abszolút vagy minősített vétójoga a törvényhozó testület intézkedéseivel szemben áthághatatlan korlát az utóbbinak az előbbi terhére előadódható túlkapásai ellen. S nem kevésbé indokolt az az állítás sem, hogy a közjogi felelősségre vonást illető és az előzőkben említett jogkör jelentős fékező erő a törvényhozó testület kezében a végrehajtó hatalom jogsértései ellen. A jogkörök megosztása a törvényhozás két ága között – az egyik vádemelésre jogosult, a másik ítélkezésre – elhárítja azt a bökkenőt, hogy ugyanazok a személyek legyenek vádlók is, ítélkezők is; és elhárítja az üldöztetés veszélyét, ha az egyik vagy a másik ágban a pártütő szellem kerekednék felül. Mivel az elítéltetéshez a szenátus kétharmadának jóváhagyása szük-

séges, ez a többlettényező a lehető legteljesebb biztosíték, hogy indokolt esetben a vádlott ártatlanságát fogják megállapítani.

Különös, hogy a tervezetnek ezt a részét, az itt említett elv alapján, milyen hévvel támadják azok az emberek, akik New York állam alkotmányát különben, állításuk szerint, korlátlanul csodálják; pedig hát az az alkotmány a szenátust, a Legfelsőbb Bíróság kancellárjával és biráival együtt, nemcsak a közjogi felelősségre vonás törvényszékévé avatja, hanem az állam legfőbb igazságszolgáltatási testületévé is minden polgári perben és minden bűnügyben. A kancellár és a bírák számaránya a szenátorok számához képest olyan alacsony, hogy bízvást elmondhatjuk: New York állam igazságszolgáltatási hatósága valójában a szenátusa. Ha a Konvenció tervezete azzal vádolható, hogy ebben a tekintetben eltér az oly sokszor említett híres szabálytól, és ha oly kevéssé látszik elfogadhatónak, akkor mennyivel inkább érvényes ez a vád New York állam alkotmányára![1]

A *második* ellenvetés a szenátussal mint közjogi felelősségre vonásra jogosult törvényszékkel szemben úgy szól, hogy a hatalom visszás halmozódását segíti elő ebben a testületben, s így túlságosan arisztokratikussá teszi a kormányzatot. Hangsúlyozzák, hogy a tervezet szerint a szenátus osztozik a végrehajtó hatalommal a szerződések megkötésének és a tisztségekre való kinevezéseknek a jogkörében. Márpedig, mondják a második ellenvetéssel érvelők, ha e kiváltságokhoz hozzáadódik a döntési jog minden közjogi felelősségre vonási esetben, akkor bizony döntő súllyal esik latba a szenátusi befolyás. Mivel az ellenvetés fogalmazása korántsem pontos, nem könnyű pontos választ adni rá. Ugyan miféle ismertetőjel

[1] New Jersey alkotmányában a legfelső bírói hatalom szintén a törvényhozás egyik ágát illeti. New Hampshire, Massachusetts, Pennsylvania és Dél-Karolina államokban a törvényhozás egyik ága a közjogi felelősségre vonási törvényszék. (Publius)

alapján állapíthatnók meg, hogy mi biztosít a szenátusnak túlságosan nagy vagy túlságosan csekély befolyást, avagy pusztán a kívánt mértékű befolyást? Vajon nem biztonságosabb-e – és nem egyszerűbb – az ilyen homályos és bizonytalan mérlegeléseket mellőzni, és minden jogkört önmagában vizsgálni; és az általános alapvelvek szerint eldönteni, hogy kire vagy mire ruházható ez vagy az a jogkör a legelőnyösebben és a lehető legcsekélyebb kockázattal?

Ha így cselekszünk, akkor könnyebben felfogható – és talán biztosabb – eredményt kapunk. A szerződéskötési jogkörről szóló, a Konvenció tervezetében olvasható rendelkezést ebben az esetben – ha nem tévedek – teljességgel igazolják az egyik előző számban ismertetett meggondolások, valamint azok, amelyeket vizsgálódásunk következő tárgykörében sorolunk majd fel. Remélem, hogy annak a tárgykörnek a fejtegetései nem kevésbé kedvező megvilágításba helyezik majd a szenátusnak a végrehajtó hatalommal való összekapcsolását. És szeretném azt hinni, hogy a legutóbbi értekezésemben olvasható észrevételek meggyőzően bizonyítják, hogy nehéz – vagy éppen lehetetlen – lett volna alkalmasabb helyet találni a közjogi felelősségre vonás jogköre számára, mint amelyet végül a Konvenció választott. S ha ez így van, akkor érvelésünkből nyugodtan kiselejtezhetjük a szenátus túlságosan nagy befolyásának feltételezett veszélyét.

Ezt a feltevést azonban már korábban elvetettük, nevezetesen akkor, amikor a szenátorok számára előírt hivatali időtartamról volt szó. Történelmi példák és észérvek fölsorakoztatásával kimutattuk, hogy minden kormányzat *legnépibb* – mert a republikánus szellemet leginkább képviselő – ága s így általában a nép kegyeltje igen erős, sőt esetleg túl erős ellenfele minden más kormányzati ágnak.

Ám ettől az igen lényeges és hathatós alapelvtől függetlenül az országos képviselőház egyensúlyának biztosítása céljából a Konvenció tervezete több jelentős tényezőt iktatott be a szená-

tusra ruházott többletjogkörök ellensúlyozására. A képviselőház kizárólagos joga például a pénzügyi törvények beterjesztése. Ugyancsak a képviselőház kizárólagos joga a közjogi vád alá helyezés kezdeményezése, ami nyilván teljes mértékű ellensúlya a közjogi vádemelésben meghozandó döntés jogkörének. Ugyancsak a képviselőház a döntőbíró minden olyan esetben, amikor az elnök megválasztásához nem gyűlik össze az összes elektorok számának többségét jelentő szavazat; márpedig kétségtelen, hogy ilyesmi előfordulhat, talán nem is ritkán. Ez a lehetőség folyamatosan fennforog, ami a képviselőház befolyásának szükségképpen egyik jelentős forrása. Minél inkább mérlegeljük, annál fontosabbnak látjuk ezt a végső – bár feltételes – jogkört, mármint annak a versengésnek az eldöntését, amely az unió legjelesebb polgárai között folyik az unió legfontosabb tisztségéért. Talán nem meggondolatlan megállapítás, hogy a befolyás eszközeként ez a jogkör felülmúlja a szenátus bármelyik előjogát.

A szenátussal mint a közjogi felelősségre vonás fórumával szemben felhozott *harmadik* ellenvetés abban gyökerezik, hogy a szenátusnak szerepe van a hivatali kinevezésekben. Némelyek úgy vélik, hogy a szenátorok ezért túlságosan enyhén bírálnák el azoknak az embereknek a viselkedését, akiket részben ők indítottak el hivatali pályájukon. Ez az ellenvetés elvileg elítéli azt a gyakorlatot, amely minden általunk ismert állam kormányzatában – és talán minden más kormányzatban is – tapasztalható, hogy tudniillik mindazok, akik bármikor felmondható állást töltenek be, ki vannak szolgáltatva a kinevezőiknek. Hasonló valószínűséggel állítható ebben az esetben, hogy az utóbbiak protekciója menedék az előbbiek számára, ha kifogásolható módon viselkednek. Ez a gyakorlat azonban – ezzel az elvvel ellentétben – abból a feltevésből indul ki, hogy azok felelősségérzete, akik alkalmasnak és hozzáértőnek gondolván a kiválasztott személyeket, és akik érdekeltek abban, hogy a közügyeket tiszteletre méltóan és

közmegelégedésre igazgassák, arra fogja ösztönözni őket, hogy megváljanak mindazoktól, akik viselkedésükkel bebizonyították, hogy méltatlanok a beléjük vetett bizalomra. A tények ugyan nem mindig felelnek meg e feltevésnek, de ha nagyjában-egészében helytálló, akkor megdől az a feltételezés, hogy a szenátus, amely csupán helybenhagyja a végrehajtó hatalom választását, annyira elfogult a kiválasztott személyek javára, hogy nem hajlandó meglátni a bűnösség olyan rendkívüli bizonyítékait sem, amelyek arra ösztönzik a nemzet képviselőit, hogy a vádlóik legyenek.

Ha további érvek szükségesek az ilyen elfogultság valószínűtlenségének kimutatására, bízvást meglelhetők a szenátusnak a kinevezésekben betöltött ténykedésében. Az elnök feladata lesz, hogy *javasoljon* bizonyos személyeket, majd a szenátus tanácsa és beleegyezése alapján *kinevezze* őket. A *kiválasztás* természetesen nem a szenátus dolga. Elvetheti a végrehajtó hatalom ilyen vagy olyan kiválasztottját, s új jelölésre kényszerítheti a végrehajtó hatalmat, de maguk a szenátorok *nem választhatnak* senkit – csupán jóváhagyhatják vagy elutasíthatják az elnök választottját. Az is lehet, hogy úgy egyeznek bele a javasolt személy kinevezésébe, hogy közben egy másikat részesítenének előnyben, hiszen lehetséges, hogy ellenzésüknek nincsen konkrét indoka, s nem lehetnek bizonyosak benne, hogy ha megvonják a jóváhagyásukat, akkor a következő jelölt az ő kedvencük lesz vagy más olyan személy, aki szerintük érdemesebb a kinevezésre, mint az, akit éppen elutasítottak. Így tehát nemigen fordulhat elő, hogy a szenátus többsége nagyobb jóindulattal viseltetnék egy-egy jelölt iránt, mint amennyit annak feltételezett érdemei keltenek, vagy nagyobb ellenérzéssel, mint amennyit az érdemek hiányának bizonyítékai váltanak ki.

A szenátussal mint közjogi felelősségre vonási bírósággal szemben felhozott *negyedik* ellenvetés abban gyökerezik, hogy ez a testület a végrehajtó hatalommal együtt ren-

delkeznék a szerződéskötés jogkörével. Azt állítják, hogy ennek következtében a szenátorok saját maguk fölött bíráskodnának az ezzel a megbízatásukkal összefüggő korrupciós vagy hűtlen kezelési ügyekben. Márpedig ha a szenátor urak együttműködtek a végrehajtó hatalommal az ország érdekeinek elárulásában, ártalmas szerződések megkötésében, akkor ugyan mennyi esély van arra – teszik fel sokan a kérdést –, hogy valóban megkapják a megérdemelt büntetést, amikor saját maguk döntenek a vádról, amelyet árulásuk miatt emeltek ellenük?

Ezt az ellenvetést komolyabban és az érvek nagyobb mérvű fölsorakoztatásával emlegetik széltében-hosszában, mint a tervezet e része ellen irányuló többit, de én meg vagyok róla győződve, hogy tévedésen alapul.

A legfőbb biztosíték az ellen, hogy szerződések megkötésében korrupció és árulás játszhassék szerepet, az alkotmány szándéka szerint a szerződéseket megkötő személyek létszámában és jellemében keresendő. Az unió legfőbb tisztségviselője és az államok törvényhozó testületeinek kollektív bölcsességével megválasztott testület kétharmada KÖZÖSEN LÉP FEL: a tervezet szerint ez a záloga annak, hogy az országos testületek becsületesen járnak el az ilyen ügyekben. A Konvenció joggal mérlegelhette volna, hogy büntessék meg a végrehajtó hatalmat, ha eltér a szenátus utasításaitól, vagy ha nem becsületesen jár el a rábízott tárgyalások során. Azt is joggal mérlegelhette volna, hogy a szenátus néhány vezető emberét büntessék, amiért áruba bocsátotta a nevezett testületben élvezett befolyását külföldi eredet,, korrupció eszközeként. Nem lenne azonban jogos, hogy a szenátus kétharmadát helyezzék vád alá és büntessék meg, amiért ártalmas szerződésbe egyezett bele, hiszen ebben az esetben az országos törvényhozás bármelyik ágának többségét büntetni kellene, amiért ártalmas vagy alkotmányellenes törvényhez adta

a beleegyezését; ilyen alapelvet, tudomásom szerint, a világ egyetlen kormányzatában sem ismernek vagy alkalmaznak! Hogyan is helyezhetné önmagát hűtlenségi vád alá a képviselőház többsége? Nyilvánvaló, hogy nem könnyebben, mint ahogyan a szenátus kétharmada folytatna eljárást önmaga ellen! De hát indokolt-e, hogy a képviselőház többsége igazságtalan és zsarnoki törvényt hozva büntetlenül áldozhatja fel a társadalmi érdekeket, ellentétben a szenátus kétharmadával, amely ugyanilyen érdekeket áldozott fel valamilyen külföldi hatalommal kötött káros szerződéssel? Igazság szerint minden ilyen esetben fontos – a testület tárgyalásainak szabadsága és szükséges függetlensége szempontjából –, hogy a testület tagjai ne legyenek büntethetők kollektív minőségben elkövetett cselekedeteikért; a társadalom biztonsága tehát szükségképpen attól függ, jó kezekben van-e a megbízatás, érdekeltek-e a megbízottak feladatuk hűséges teljesítésében, és elég nehézzé teszik-e számukra, hogy összefogjanak a közjóval ellentétes érdekek képviseletére.

Ami a végrehajtó hatalom kifogásolható magatartását illeti – például a szenátus utasításainak eltorzítása, szembeszegülés a szenátus nézeteivel –, nem kell attól tartanunk, hogy a nevezett testület nem torolja meg a bizalmával való visszaélést, vagy nem érvényesíti a jogkörét. Ha nem bíznánk is a testület erényességében, bízhatunk a büszkeségében. Ami pedig a testület ama vezető embereinek korrupt voltát illeti, akiknek mesterkedései és befolyása a közösség szempontjából gyűlöletes intézkedésekre csábította a többséget – nos, ha a korrupcióra kielégítő bizonyíték van, akkor az emberi természet szokásos hajlandóságait számításba véve arra a végkövetkeztetésre juthatunk, hogy a testület általában nem fog húzódozni attól, hogy a közvélemény neheztelését önmagáról elterelve készségesen feláldozza a rossz irányítás és a szégyen felelőseit.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 67. SZ.: HAMILTON

1788. március 11.

New York állam népéhez

Fordítsuk most figyelmünket a javasolt kormányforma végrehajtó hatalmi ágának alkotmányos előírásaira.

Alig van része a rendszernek, amelyet oly nehezen lehetett volna szabályozni, mint éppen ezt; és talán egy sincs, amelyet őszintétlenebbül szidtak és igazságtalanabbul bíráltak volna.

Az alkotmányt ellenző szerzők ezúttal mintha azt óhajtanák bizonyítani nagy buzgalommal, hogy mily tehetséges ferdítők; számításaikat a nép monarchiaellenes érzelmeire alapozva minden irigységüket és aggodalmukat csatasorba állították az Egyesült Államok jövőbeli elnöke ellen, akit még csak nem is ama gyűlölt szülő magzatának, hanem immár felnőtt ivadékának tekintenek. Ennek az állítólagos közeli rokonságnak a kimutatása céljából regényírókhoz illő eszközöket sem haboztak igénybe venni. Az említett tisztségviselő jogkörét, amely bizonyos esetekben nagyobb, más esetekben kisebb, mint New York állam kormányzójáé, több mint királyi előjogok és kiváltságok sorozatává nagyították fel. Olyan sajátságokkal ékesítették fel, amelyek méltóságban és csillogásban felülmúlják még az angol király attribútumait is. Úgy mutatták be az elnököt, mint akinek diadém szikrázik a homlokán és aki császári bíborpalástot vonszol maga után. Trónra ültették, s kegyencekkel, valamint kegyencnőkkel vétették körül, amint éppen külföldi potentátok követeit fogadja kihallgatáson a királyi fenség minden dölyfös pompájával. Ritkán mulasztották el a kritikusok ezt a légből kapott jelenetet az ázsiai despotizmus és kéjsóvárság képeivel kicifrázni. Már-már azt sugallták, hogy gyilkos janicsárok iszonyatos pofáitól kell majd rettegnünk, és a majdani hárem leleplezett titkai késztetnek pirulásra.

A tárgy eltorzítására vagy inkább átváltoztatására irányuló effële szélsőséges kísérletek szükségessé teszik, hogy pontos fogalmat alkossunk magunknak a dolog valóságos jellegéről és formájáról – nemcsak azért, hogy meghatározzuk valódi mibenlétét és természetét, hanem azért is, hogy leleplezzük a külsőséges hasonlatosságokra való hamis hivatkozásokat, amely hasonlatosságokat némelyek oly csalárdul és buzgón hangoztattak. Nincs ember, akinek, ha e feladatra vállalkozik, ne esnék nehezére, hogy higgadtan szemlélje és teljes komolysággal kezelje azokat az ösztövér, egyszersmind azonban gonosz fortélyokat, amelyeket a publikum félrevezetésére eszeltek ki a témával kapcsolatban. Ezek annyira túllépik a megszokott, bár elfogadhatatlan pártmanőverek szabadosságának határait, hogy még a legnyíltszívűbbekből és a legtürelmesebbekből is – noha egyébként a politikai ellenfelek magatartásának jóindulatú értelmezését pártolnák – fenntartás nélküli felháborodást váltanak ki. Lehetetlen elhárítani a csalás és megtévesztés gyanúját arról, aki otrombán arra vetemedik, hogy hasonlóságot tételezzen fel Nagy-Britannia királya és egy olyan típusú tisztségviselő között, mint amilyennek az Egyesült Államok elnöke van kijelölve. Még inkább vonatkozik ez azokra a hebehurgya és arcátlan eszközökre, amelyeket a szándékolt megtévesztés sikere érdekében igénybe vettek.

Az egyik esetben, amelyet az általánosan eluralkodó szellem példájaként idézek fel, az említett vakmerőség odáig ment, hogy olyan jogkört tulajdonított az Egyesült Államok elnökének, amely *kifejezetten* az egyes államok végrehajtó hatalmi ágát illeti. A szenátusban olykor előforduló üresedések pótlásáról van szó.

Ezt a honfitársai ítélőképessége ellen irányuló merényletet egy olyan szerző kockáztatta meg, akinek – bárminők legyenek is a valódi érdemei – bőven kijutott pártja tapsaiból;[1] és aki erre a hamis és alaptalan párhuzamra hasonlóképpen

[1] Lásd Cato No. 5 (Publius)*

hamis és alaptalan észrevételek egész sorát építette. Hadd szembesítsük őt most a tényekkel; és hadd igazolja vagy enyhítse – ha tudja – a szégyenletes merényletet, amelyre az igazság törvényeivel és a tisztességes játék szabályaival szemben vetemedett.

A második cikkely második szakaszának második bekezdése szerint az Egyesült Államok elnökének joga van kijelölni „a Szenátus útmutatása és hozzájárulása alapján [...] a nagyköveteket, más diplomáciai vezetőket és konzulokat, a Legfelsőbb Bíróság bíráit és az Egyesült Államok más olyan *tisztviselőit,* akiknek kinevezése tekintetében az Alkotmány *nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket,* és akiknek hivatalát *törvényben hozták létre*". Rögtön ezután, a következő bekezdésben ezt olvassuk: „Az Elnöknek joga van a *megüresedett* hivatalok betöltésére, *amikor a Szenátus nem ülésezik,* olyan megbízások adományozásával, *amelyek a legközelebbi ülésszak végén lejárnak.*" Ebből az utóbbi előírásból következtettek némelyek arra, hogy az elnöknek joga van a szenátus megüresedett helyeinek betöltésére. Márpedig ha valaki csupán némi figyelmet fordít a bekezdések összefüggésére és az egyes kifejezések nyilvánvaló jelentésére, könnyen beláthatja, hogy az említett következtetésnek semmilyen hiteles alapja nincs.

Világos, hogy a két bekezdés közül az első csupán ama tisztviselők kinevezésének módjáról intézkedik, „akiknek kinevezése tekintetében az alkotmány *nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket* és akiknek hivatalát *törvényben hozták létre*". Ez az intézkedés természetesen nem terjedhet ki szenátorok kinevezésére, hiszen az ő kinevezésükről az alkotmány igenis *eltérő rendelkezéseket tartalmaz,*[1] és a hivatalok, amelyeket *az alkotmány értelmében hoztak létre,* nem igénylik a jövőbeli törvényes megerősítést. Ez aligha cáfolható.

[1] I. cikkely, 1. szakasz, 1. bekezdés. (Publius)

E két bekezdés közül a második – ez is világos – nem terjedhet ki a szenátusi üresedések betöltésének jogkörére, mégpedig a következő okokból: *Először.* Az összefüggés, amely e bekezdés és a másik között fennáll – az utóbbi az egyesült államokbeli tisztviselők kinevezésének általános módozatáról intézkedik –, világosan mutatja, hogy az egyik voltaképpen csupán kiegészítése a másiknak, s célja, hogy kisegítő megoldást írjon elő az olyan esetekre, amelyekre az általános módszer nem bizonyult elegendőnek vagy kielégítőnek. A kinevezések rendes jogkörét az elnökre és a szenátusra ruházták, hogy *közösen* gyakorolják, e jogkör tehát csupán a szenátusi ülésszak folyamán gyakorolható; mivel azonban helytelen lenne e testületet állandó ülésezésre kötelezni a tisztviselők kinevezése céljából, s mivel üresedések az ülésszakok közötti *szünetekben* is keletkezhetnek, amely üresedések betöltése haladéktalanul szükséges a közszolgálat szempontjából, a rá következő bekezdés nyilván arra való, hogy felhatalmazza az elnököt, hogy *egymaga* hajtson végre időleges kinevezéseket „megüresedett hivatalok betöltésére, amikor a Szenátus nem ülésezik, olyan megbízások adományozásával, amelyek a legközelebbi ülésszak végén lejárnak". *Másodszor.* Ha ez a bekezdés az előző kiegészítésének tekintendő, akkor a szóban forgó üresedések nyilván az előző bekezdésben említett „tisztviselők"-re értendők; márpedig – mint láttuk – a szenátus tagjai nem tartozhatnak közéjük. *Harmadszor.* A jogkör érvényesíthetőségének időtartama („amikor a Szenátus nem ülésezik"), továbbá a kinevezések időtartama („amelyek a legközelebbi ülésszak végén lejárnak") egyaránt megvilágítja a rendelkezés értelmét; ha ugyanis az volna a szándék, hogy az a szenátorokra is kiterjedjen, akkor az üresedések betöltésének ideiglenes jogkörét az egyes államok törvényhozó testületi ülésszakainak szüneteire vonatkoztatta volna (e testületek hatáskörébe tartoznak a tartós kinevezések), nem pedig az országos szenátus ülésszakainak szüneteire (az országos

szenátus nem illetékes e kinevezésekben); ezenkívül a rendelkezés az ideiglenes szenátorok hivatalviselésének időtartamát kiterjesztette volna annak az államnak a következő törvényhozó testületi ülésszakára, amelyben a képviseleti üresedések keletkeztek, ahelyett, hogy az országos szenátus következő ülésszakának végét tűzte volna ki határidőként. A tartós kinevezésekre jogosult testület körülményei persze befolyásolták volna egy az átmeneti kinevezésekre vonatkozó jogkör módosításait; és mivel az országos szenátus az a testület, amelynek helyzetére az a bekezdés kizárólagosan vonatkozik, amelyen a vizsgált tétel alapszik, az üresedések, amelyekre utal, csakis azokra a tisztviselőkre érvényesek, akiknek kinevezésében a nevezett testület és az elnök együttműködnek. *Végül* pedig: az első cikkely harmadik szakaszának első és második bekezdése nemcsak a kétség lehetőségét zárja ki, hanem a helytelen értelmezés ürügyét is kiküszöböli. Az első bekezdés szerint „Az Egyesült Államok Szenátusa az egyes államokat képviselő két-két szenátorból áll, akiket *az állam törvényhozó testülete* hatévi időtartamra választ", a második bekezdés értelmében pedig „Ha lemondás vagy más ok miatt üresedés következik be, és az EGYES ÁLLAMOK *törvényhozó testülete éppen nem ülésezik,* az *ADOTT ÁLLAM* végrehajtó szerve *a törvényhozó testület legközelebbi üléséig* ideiglenesen kijelölhet valakit. A megüresedett helyeket a törvényhozó testület tölti be." Az egyes államok végrehajtó testületeit tehát – világos és egyértelmű szavakkal – kifejezetten felhatalmazzák, hogy ideiglenes kinevezések útján töltsék be a szenátus megüresedett helyeit; ez nemcsak érvényteleníti a feltevést, amely szerint az előző bekezdés célja az volt, hogy ezt a jogkört az Egyesült Államok elnökére ruházza, hanem ráadásul bizonyítja, hogy e feltevés, jóllehet még csak nem is megtévesztően valószerű, a nép becsapásának szándékában gyökeredzik – túlontúl nyilvánvalóan, hogysem elhomályosíthatná holmi szofizma és túlontúl aljasul, hogysem elfedhetné a képmutatás.

Azért pécéztem ki a hamisítás és félrevezetés e fenti példáját, azért helyeztem éles és erős megvilágításba, hogy egyértelműen bizonyítsam, milyen megbocsáthatatlan mesterkedésekkel igyekeznek némelyek megakadályozni, hogy helyesen és méltányosan, érdemei szerint ítéljük meg a nép elé terjesztett alkotmányt. S nem haboztam, hogy e kirívó esetben olyan szigorú rosszallásnak adjak hangot, amely nemigen van összhangban ez értekezések szellemével. A javasolt kormányzat őszinte és becsületes ellenfeleire bízom annak eldöntését, hogy vajon lehet-e túl kemény jelzőkkel illetni azt, ha ilyen szégyentelenül és alantasan próbálják meg elámítani Amerika polgárait.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 68. SZ.: HAMILTON

1788. március 12.

New York állam népéhez

Az Egyesült Államok legfőbb tisztségviselője kiválasztásának módja szinte az egyetlen olyan lényeges része a rendszernek, amelyet ellenzői nem helytelenítettek szigorúan, sőt még némi jóváhagyásban is részesült arról az oldalról. A bírálatok legtárgyilagosabbika még azt is elismerte nagy kegyesen, hogy az elnökválasztás elég jól körül van bástyázva biztosítékokkal. Jómagam egy kicsit továbbmegyek: nem habozom kijelenteni, hogy ha nem is tökéletes az elnökválasztás módja, de legalábbis – kitűnő. Kiválóan egyesíti mindazokat az előnyöket, amelyeknek az egyesítése kívánatos volt.

Kívánatos volt, hogy a nép érzülete érvényesüljön annak a személynek a kiválasztásában, akit e fontos megbízatással tüntetnek ki. E cél érdekében a jogkört nem valamely előre kijelölt testületre bízták, hanem olyan személyekre, akiket a nép ebből a különleges célból választ meg az adott pillanatban.

Hasonlóképpen kívánatos volt, hogy a közvetlen választást olyan emberek hajtsák végre, akik a lehető legjobban képesek elemezni a tisztségnek megfelelő tulajdonságokat, s akik a komoly megfontolást elősegítő feltételek közepette cselekedhetnek, méghozzá olyan körülmények között, amelyekben kellő mérlegeléssel és ítélőképességgel vehetik figyelembe a döntésüket befolyásoló érveket és indítékokat. Vajon kik a legmegfelelőbbek e feladat ellátására? Az ilyen bonyolult vizsgálódáshoz szükséges tájékozottsággal és intelligenciával valószínűleg néhány olyan személy rendelkezik, akiket polgártársaik választanak ki a nagy tömegből.

Az is fontos szempont volt, hogy minél kevesebb alkalom nyíljék a zűrzavarra és a rendetlenségre. Ez a veszedelem ugyanis különösen rossz hatással járhat egy olyan fontos kormányzati pozíciót betöltő tisztségviselő megválasztásánál, mint az Egyesült Államok elnöke. Az elővigyázatossági intézkedések, amelyeket a most vizsgált rendszerben oly szerencsés módon hangoltak össze, hathatós biztosítékot ígérnek az efféle bajok ellen. Sokkal kevésbé zavarhatja meg a közösséget rendkívüli vagy erőszakos megmozdulásokkal az elektorok közvetítő testületévé formálódó *több* személy kiválasztása, mint *egy* olyannak a megválasztása, aki végső fokon egymaga testesíti meg a közkívánatot. És mivel a minden egyes államban megválasztott elektorok abban az államban gyűlnek össze és szavaznak, amely megválasztotta őket, a kívülállásnak és megosztottságnak ez a pozíciója sokkal kevésbé teszi ki őket azoknak a heves megnyilvánulásoknak, amelyek akkor érhetnék őket a nép részéről, ha egy időben és egy helyre hívnák őket össze.

Semmi sem kívánatosabb, mint hogy mindenképpen megakadályozzák az ármánykodást, az intrikát és a korrupciót. A köztársasági kormányforma e halálos ellenségei persze több oldalról is támadhatnak, de legfőképpen attól lehet tartani, hogy idegen hatalmak a segítségükkel próbálnak nemkíva-

natos befolyásra szert tenni a mi testületeinkben. Van-e erre alkalmasabb eszköz, mint hogy saját kreatúrájukat juttassák az unió legfőbb tisztségviselőjének a posztjára? A Konvenció azonban a lehető legelőrelátóbb figyelmet fordította az ilyen veszély elhárítására. Az elnök megválasztását nem olyan emberek már meglévő testületeire bízta, akik netalán rávehetők szavazataik áruba bocsátására; nem – a kiválasztás első lépcsőfoka Amerika népének közvetlen aktusa lenne, amellyel kijelölnék azokat az embereket, akiknek egyedüli és időleges feladata az elnök kinevezése. S ebből a megbízatásból eleve kizárták azokat, akikről helyzetüknél fogva föltehető, hogy túlságosan odaadó hívei a hivatalban lévő elnöknek. Nem kerülhet be az elektorok közé az Egyesült Államok szenátora, képviselője vagy más bizalmi vagy javadalmazott állást betöltő tisztségviselője. Így aztán a választás közvetlen végrehajtói mindennemű káros elfogultság és tömeges korrupció nélkül foghatnak feladatuk végrehajtásához. Átmeneti jellegű megbízatásuk és már említett kívülállásuk kedvező kilátásokkal kecsegtet tevékenységük sikeres folytatására és befejezésére. A korrumpálás, ha ilyen sok emberre kell kiterjednie, sok időt és jelentős eszközöket igényel. És mivel ezek az emberek tizenhárom állam területén szétszórva találhatók, olyanfajta szervezkedésbe sem lehetne őket egyik napról a másikra bevonni, amelynek indítékai ugyan nem egészen minősíthetők korruptaknak, de azért eltéríthetnék őket a kötelességüktől.

További és nem kevésbé fontos követelmény volt, hogy a végrehajtó hatalom legfőbb embere hivatalának gyakorlásában csakis magától a néptől függjön. Máskülönben még talán kísértésbe esnék, hogy kötelességeit elhanyagolja azok kedvéért, akiknek kedvezése szükségesnek bizonyulhat tisztségviselése meghosszabbításához. A fenti követelménynek teszünk tehát eleget, ha az elnök újraválasztását egy olyan különleges képviselő-testülettől tesszük függővé, amelyet a tár-

sadalom egyetlen célra, a fontos választás végrehajtására delegál.

Mindezeket az előnyöket szerencsés kézzel ötvözi a Konvenció tervezete, amelynek lényege: mindegyik állam népe bizonyos számú személyt választ meg elektornak; számuk egyenlő az államnak az országos kormányzatban helyet foglaló szenátorai és képviselői számával; az állam területén találkoznak, és ott szavaznak az elnöki posztra alkalmas személyre. Ekként leadott szavazataikat aztán az országos kormányzat székhelyére továbbítják, és az a személy lesz az elnök, akire a szavazatok többsége esik. Mivel azonban előfordulhat, hogy a szavazatok többsége nem összpontosul *egy* személyben, és mivel korántsem lenne biztonságos, ha a döntés nem szavazattöbbségen alapulna, ilyen esetben az előírás szerint a képviselőház a legtöbb szavazatot elért öt személy közül kiválasztja azt, aki szerinte a legalkalmasabb a tisztség betöltésére.

Ez a választási eljárás morális biztonságot nyújt arra nézve, hogy az elnöki tisztséget csak igazán ritka esetben töltheti be olyan ember, aki nem kiváltképpen rátermett. Egy-egy államban még csak elvergődhet a legmagasabb tisztségig olyan személy, aki különös tehetséggel boldogul az alantas intrikák és az olcsó népszerűséget hajhászó mesterkedések világában, de egészen másfajta tehetségek és másfajta érdemek szükségeltetnek, ha az egész unió megbecsülését és bizodalmát óhajtja kivívni valaki, vagy legalább oly jelentős részéét, amely szükséges ahhoz, hogy sikerrel pályázhasson az Egyesült Államok elnökének előkelő tisztére. Nem túloz, aki azt mondja: mindig meglesz az esély rá, hogy a posztot olyan személy töltse be, akinek képességei és erényei kiemelkedők. Ezt pedig az alkotmány meglehetősen jó ajánlólevelének tekintik mindazok, akik fel tudják mérni, hogy egy-egy kormányzat végrehajtó hatalmának mennyi része lehet az illető kormányzat jó vagy rossz működésében. Nem értünk ugyan egyet annak a költőnek a politikai eretnekségével, aki ekként verselt:

„Szamár kérdés: mely kormányforma jó –
A lényeg az adminisztráció",*

azt azonban bízvást állíthatjuk, hogy a jó kormányzatnak valódi próbaköve, hogy milyen mértékben képes a kielégítő adminisztrációra.

Az alelnököt ugyanúgy választják meg, mint az elnököt, azzal a különbséggel, hogy az alelnöki poszt tekintetében a szenátus látja el azt a feladatot, amelyet az elnökkel kapcsolatban a képviselőház tölt be.

Az alelnök különleges megválasztását sokan ellenezték, mondván, hogy szükségtelen, sőt: ártalmas. Azt állították, jobb lenne, ha felhatalmaznák a szenátust, hogy a saját kebeléből válasszon ki egy, a követelményeknek megfelelő tisztségviselőt. Van azonban két szempont is, amely a Konvenció nézeteit látszik igazolni ebben a tekintetben. Az egyik az, hogy a testület mindenkori döntésképességét biztosítandó, az elnöknek csak szavazategyenlőség esetén legyen szavazata. Márpedig ha valamelyik állam egyik szenátorát kiemelnénk szenátori tisztéből, hogy a szenátus elnöki székébe ültessük, akkor az illető szenátor államának vonatkozásában egy állandó szavazatot egy lehetségesre cserélnénk ki. A másik szempont: mivel az alelnök alkalomadtán helyettesítheti az elnököt a végrehajtó hatalom legfőbb posztján, az okok, amelyek az egyiknek a megválasztási módjában irányadók, bízvást érvényesülhetnek nagy – sőt tán egyenlő – mértékben a másik megválasztásában. Érdekes, hogy ebben az – akár a legtöbb ilyen – esetben, a felhozott ellenvetés ellentétes a mi államunk alkotmányával. Nálunk a nép választ kormányzóhelyettest; ő a szenátus elnöke, és alkotmányos helyettese a kormányzónak az olyan esetekben, amikor az alelnöknek kell gyakorolnia az elnöki jogokat és jogköröket.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 69. SZ.: HAMILTON

1788. március 14.

New York állam népéhez

Sorra veszem most a Konvenció tervezete szerinti végrehajtó hatalom valódi vonásait. Éles megvilágításban láthatjuk majd, hogy némelyek milyen méltánytalanul rajzolják meg e vonásokat.

Az első figyelemre méltó sajátosság: a végrehajtó hatalmi jogkört – kevés megszorítással – egyetlen tisztségviselőre ruháznák. Aligha olyan dolog ez, amely bárminő párhuzam alapjául szolgálhatna: ebben a tekintetben hasonlítható ugyan az illető az angol királyhoz, de nem kevésbé a török szultánhoz, a tatár kánhoz, a Nagy Hegyi Manóhoz, vagy akár New York állam kormányzójához.

Az említett tisztségviselőt *négy* évre választanák, s annyiszor lehetne újraválasztani, ahányszor az Egyesült Államok népe méltónak tartja a bizalomra. Ebben a tekintetben teljes az eltérés a szóban forgó személy és az angol király között; az utóbbi *örökletes* egyeduralkodó, örökségként birtokolja a koronát, amely az idők végezetéig hagyományozható az egymást követő örökösökre; szoros párhuzam van viszont az említett személy és New York állam kormányzója között, akit *három* évre választanak és aki mindenféle korlátozás vagy szüneteltetés nélkül újraválasztható. Ha számításba vesszük, hogy mennyivel rövidebb idő lenne szükséges egyetlen államban holmi veszedelmes befolyás érvényesítéséhez, mint ahhoz, hogy Egyesült Államok-szerte érvényesüljön az ilyen befolyás, arra a következtetésre kell jutnunk, hogy az unió legfőbb tisztségviselőjének szánt *négy*esztendős hivatali időtartam jóval kevésbé aggasztó abban a tisztségben, mint a *három*éves időtartam egyetlen állam ennek megfelelő posztján.

Az Egyesült Államok elnöke a tervezet szerint vád alá

helyezhető és perbe fogható, és ha bebizonyosodik, hogy áruló lett, megvesztegették, vagy egyéb súlyos bűnöket vagy vétségeket követett el, hivatalából elmozdítható; s ezután még rendes törvénykezési eljárás alapján is vád alá helyezhető és megbüntethető. Az angol király személye viszont szent és sérthetetlen. Nincs alkotmányos bíróság, amely felelősségre vonhatná; s csak országos válság és forradalom esetén képzelhető el, hogy megbüntessék. A személyes felelősség e kényes és fontos körülményei között a konföderációs Amerika elnökének lába alatt nem lenne szilárdabb a talaj, mint New York állam kormányzójáé alatt, és kevésbé szilárd, mint amelyen Virginia vagy Delaware kormányzója áll.

Az Egyesült Államok elnökének jogában állna a törvényhozás mindkét ága által már megszavazott törvényjavaslatokat újbóli megfontolás végett a törvényhozó testülethez visszajuttatni; az ekként visszaküldött törvényjavaslat azonban törvényerőre emelkedik, ha az újbóli megfontolás után a törvényhozás mindkét háza kétharmados többséggel megszavazza. Ami az angol királyt illeti, a parlament mindkét házának határozatait teljhatalommal megvétózhatja. Igaz, az angol király már huzamosabb ideje nem élt e jogkörével, ez azonban nem érinti annak létezését; az, hogy nem élt vele, teljes mértékben annak tulajdonítható, hogy a korona módot talált rá, hogy ne a puszta hatalmát érvényesítse, hanem inkább a befolyását, s hogy inkább a parlament egyik vagy másik házában szerzett magának többséget, mintsem olyan előjogokkal élt volna, amelyek gyakorlásával némi nyugtalanságot kockáztatott volna az országban. Az amerikai elnök feltételes vétójoga nagymértékben eltér az angol uralkodó abszolút vétójogától, s pontosan megfelel New York állam revíziós tanácsa felülbírálási jogkörének, amely tanácsnak tagja az állam kormányzója is. Ebben a tekintetben az elnök hatalma nagyobb lenne, mint New York állam kormányzójáé; az előbbi ugyanis kizárólagosan birtokolná azt a jogkört, amelyben az

utóbbinak a kancellárral és a bírákkal kell osztoznia. Ámde pontosan megfelel ez az elnöki jogkör Massachusetts állam kormányzója jogkörének, hiszen – ami ezt a cikkelyt illeti – a Konvenció nyilván egyszerűen lemásolta Massachusetts alkotmányának ezt a passzusát.

Az elnök a tervezet szerint a főparancsnoka „az Egyesült Államok szárazföldi haderejének és hajóhadának, valamint az egyes államok milíciájának, amikor az utóbbiakat az Egyesült Államok tényleges szolgálatában alkalmazzák. [...] *...a közjogi felelősségre vonás esetét kivéve,* [az elnöknek] joga van az Egyesült Államok ellen elkövetett bűncselekményekért kirótt büntetés végrehajtásának felfüggesztésére és a kegyelmezésre. Az Elnök... [a kongresszusnak] olyan intézkedéseket ajánl megfontolásra, amelyeket szükségesnek és hasznosnak ítél. Rendkívüli alkalmakkor összehívhatja mindkét Házat, illetve az egyik Házat. Ha a két Ház nem tud megállapodni *az elnapolás ideje tekintetében,* mindkettőt annyi időre napolhatja el, amennyit megfelelőnek ítél. [...] Gondot fordít arra, hogy a törvényeket híven hajtsák végre, és kiadja az Egyesült Államok összes tisztségviselői számára a kinevezési okmányokat."* E részletek legtöbbjét tekintve az elnök jogköre egyaránt hasonlít az angol királynak és New York állam kormányzójának jogköréhez. A leglényegesebb eltérések a következők. Először: az elnök csak alkalomadtán parancsnoka a milícia ama részének, amelyet törvényes előírás alapján mozgósítanak az unió tényleges szolgálatára. Az angol király és New York állam kormányzója mindenkor teljes jogú parancsnoka – többféle hatásköreik értelmében – a milíciának. E cikkely szerint tehát az elnök jogköre nem ér fel sem az angol király, sem a New York-i kormányzó jogkörével. Másodszor: az elnök az Egyesült államok haderejének és hajóhadának főparancsnoka. Ebben a vonatkozásban a jogköre névleg azonos az angol királyéval, ténylegesen azonban sokkal korlátozottabb. Nem terjed ki többre ugyanis, mint arra, hogy a

konföderáció első generálisa- és admirálisaként a katonai és tengerészeti erők legfelsőbb parancsnoka és irányítója legyen; az angol király jogköre ezzel szemben magában foglalja a *hadüzenetet,* továbbá a haderők és a hajóhad *szervezését* és *szabályozását,* vagyis mindazt, ami a vizsgált alkotmánytervezet szerint a törvényhozás illetékességébe tartozik.[1] New York állam kormányzóját viszont az állam alkotmánya szerint csakis az állam milíciájának és hajóhadának parancsnoksága illeti meg. Több állam alkotmánya azonban határozottan kinyilvánítja, hogy az állam kormányzója a hadsereg és a hajóhad főparancsnoka; és fölvetődhet a kérdés, hogy különösen New Hampshire és Massachusetts alkotmánya nem ad-e nagyobb jogkört ebben a tekintetben a két említett állam kormányzóinak, mint amilyent az Egyesült Államok elnöke a tervezet szerint magáénak mondhat. Harmadszor: az elnök kegyelmezési jogköre minden esetre kiterjedhet, *kivéve a közjogi felelősségre vonás eseteit.* New York állam kormányzójának jogköre viszont még ezeket is felöleli, kivétel csupán a hazaárulás és a gyilkosság. Vajon e cikkely értelmében, a politikai következményeket illetően, nem szélesebb-e a kormányzói jogkör, mint az elnöki? A kormányellenes összeesküvések és cselszövések megtorlása ugyanis, amíg nem fajulnak nyílt

[1] Egy magát *Tamony*-nak nevező szerző egy Pennsylvaniában megjelent értekezésben* azt állítja, hogy az angol király az évenkénti ún. zendülési törvénynek köszönheti főparancsnoki előjogait. Az igazság ezzel szemben az, hogy ez az előjog időtlen idők óta fennáll, és csupán I. Károly hosszú parlamentje* vonta kétségbe, „minden ésszerűség és precedens ellenére", mint Blackstone* mondja (I. köt. 262. o.); de II. Károly 13. statútumának 6. fejezete már kimondta, hogy ennek az előjognak egyedüli letéteményese a király; ezek szerint őfelsége birodalmán és dominiumain belül a milícia kizárólagos legfőbb irányítása és parancsnoklása, miként minden tengeri és szárazföldi haderőé, s minden váré és erődítményé, mindig is őfelsége és királyi elődeinek, Anglia királyainak és királynőinek kétségbevonhatatlan joga *volt és maradt.* Ugyanezt nem mondhatta és nem mondhatja el magáról a parlament két háza, sőt egyik háza sem. (Publius)

hazaárulássá, elhárítható a kegyelmezés előjogának közbeiktatásával. Ha tehát New York állam kormányzója egy ilyen összeesküvés élére állna, egészen addig, amíg a szervezkedés nyílt háborúsággá nem érlelődik, teljes büntetlenséget biztosíthatna cinkosai és hívei számára. Az Egyesült Államok elnöke ezzel szemben – jóllehet még a hazaárulónak is megkegyelmezhet a rendes törvényes eljárás során – nem oltalmazhat meg semmilyen mértékben senkit a közjogi felelősségre vonás és elítéltetés következményeitől. Aki szervezkedni akar a közszabadságok ellen, azt az a kilátás, hogy az előkészületek során semmiféle büntetés nem fenyegeti, jobban csábítja, nemde, hogy belevágjon és ki is tartson a végsőkig, mint az a lehetőség, hogy végül is megmenekülhet a kivégzéstől és a vagyonelkobzástól, ha a terv a végső fázisban – amikor már a fegyvereké lenne a szó – meghiúsul? Vajon ez utóbbi remény befolyásolna-e bárkit is, amikor számolni kell azzal a lehetőséggel, hogy a mentességet engedélyező személyt magát is érinthetik a kérdéses intézkedés következményei? Meg annak a lehetőségével, hogy a dologban való részvétele kizárja, hogy másnak büntetlenséget biztosítson? Az ügy jobb megítélése végett véssük eszünkbe, hogy az ajánlott alkotmány szerint az árulás bűntette arra korlátozódik, ha valaki „az Egyesült Államok elleni háború indításában részt vesz, ellenségeihez csatlakozik, és tanáccsal és tettel"* segíti őket, és hogy New York állam törvényei is hasonlóképpen korlátozzák az árulást. Negyedszer: az elnök az országos törvényhozó testület ülésszakát csak egyetlenegy esetben napolhatja el: ha nézeteltérés áll fenn az elnapolás időpontja tekintetében. Az angol egyeduralkodó berekesztheti vagy akár feloszlathatja a parlamentet. New York állam kormányzója korlátozott időtartamra szintén berekesztheti az állam törvényhozásának ülésszakát; ez a jogkör bizonyos esetekben igen fontos célokra használható fel.

Az elnöknek joga van a szenátus útmutatásával és hozzá-

járulásával szerződéseket kötni, feltéve ha a jelen lévő szenátorok kétharmada azzal egyetért. Az angol király országának kizárólagos és teljhatalmú képviselője minden nemzetközi ügyletben. Saját felelősségére köthet békeszerződést, kereskedelmi szerződést, szövetségeket és egyéb megállapodásokat. Célozgattak rá, hogy jogköre ebben a tekintetben nem végleges és nem döntő, és hogy idegen hatalmakkal kötött megállapodásai felülvizsgálhatók, és parlamenti ratifikálást igényelnek. Azt hiszem azonban, hogy erről a tantételről akkor hallottunk először, amikor mostanában felvetődött. Az angol királyság minden jogászának[1] és az alkotmány minden ismerőjének tudomása szerint kétségtelen tény, hogy a korona teljhatalmú birtokosa a szerződéskötés előjogának; és hogy a királyi hatalom kötötte egyezségek – minden egyéb megerősítéstől függetlenül – teljes törvényes érvényességgel és hatályossággal bírnak. Igaz, a parlament néha azon szorgoskodik, hogy a meglévő törvényeket az új szerződés kikötéseinek megfelelően megváltoztassa; valószínűleg ez szolgáltatott okot a feltevésre, hogy közreműködése nélkülözhetetlen a szerződés érvénybe lépéséhez. Ez a parlamenti közreműködés azonban másban gyökerezik; nevezetesen annak a szükségességében, hogy az adózási és kereskedelmi törvénykezés rendkívül bonyolult és szövevényes rendszerét hozzáigazítsák a változásokhoz, amelyeket éppen a szóban forgó szerződés idézett elő; s az új helyzet új előírásokat, új elővigyázatossági rendszabályokat igényel, máskülönben csődöt mond a gépezet. Ebben a tekintetben tehát nem hasonlítható össze a tervezett elnöki jogkör az angol uralkodó tényleges jogkörével. Az uralkodó egymaga megteheti, amit az elnök csak a törvényhozás egyik ágának jóváhagyásával cselekedhet meg. El kell ismerni, hogy ebben az esetben a szövetségi végrehajtó hatalom jogköre szélesebb bármelyik tagállam végrehajtó

[1] L. Blackstone: Commentaries, I. kötet, 257. o. (Publius)

hatalmának jogkörénél. Ez azonban természetszerűleg adódik abból, hogy az unió a kizárólagos birtokosa az államfői jogkör szerződéskötésekre vonatkozó részének. Ha a konföderációt feloszlatnák, kérdésessé válna, hogy ez a kényes és fontos előjog nem illetné-e kizárólagosan az egyes államok végrehajtó hatalmi ágát.

Az elnököt a tervezett alkotmány nagykövetek és más közjogi meghatalmazottak fogadására is felhatalmazná. Ez ugyan hálás témája a szónoklatoknak, de nem annyira jogkör kérdése, mint inkább az elnöki tisztség méltóságához fűződő tényező. Olyan körülmény, amely nincs kihatással a kormányzat működésére; és jóval kényelmesebb ekként szabályozni, mint minden egyes külföldi közjogi méltóság érkezésekor összehívni a törvényhozó testületet vagy a törvényhozás valamelyik ágát, akkor is, ha csupán arról van szó, hogy új küldött lép az eltávozott helyére.

Az elnök joga lenne nagykövetek és egyéb közjogi méltóságok, legfelsőbb bírósági bírák, és egyáltalán az Egyesült Államok minden olyan, törvény szerinti tisztségviselőjének jelölése és kinevezése a szenátus útmutatásával és jóváhagyásával, akiknek kinevezéséről az alkotmány másképpen nem intézkedik. A brit királyt határozottan és ténylegesen minden tisztség forrásának nyilvánítja az alkotmány. A király nemcsak kinevezi a tisztségviselőket, hanem ő maga is létrehozhat tisztségeket. Tetszése szerint adományozhat nemesi címeket, és számtalan egyházi tisztségről intézkedhetik. E tekintetben az elnök jogköre jóval szűkebb az angol királyénál; és New York állam kormányzójának jogkörével sem egyenértékű, ha az állami alkotmány lényegét a gyakorlati működése alapján értelmezzük. Nálunk a kinevezési jogkör letéteményese egy a kormányzóból és a szenátusnak az állami parlament választotta négy tagjából álló tanács. A kormányzó azt *állítja,* hogy jogában áll a kijelölés, gyakran *élt is* ezzel a jogával, és *fel van* hatalmazva a kinevezést szavazatával támogatni. Ha tényleges

kijelölési joggal rendelkezik, akkor a jogköre ebben a tekintetben egyenlő az elnökével, sőt kiterjedtebb, mivel az egyik paragrafus szerint szavazati joga is van. Ami a nemzeti kormányzatot illeti, ha a szenátus véleménye megoszlik, akkor kinevezés nem lehetséges. New York állam kormányzatában, ha a tanács véleménye megoszlik, akkor a kormányzó a maga szavazatával megerősítheti a saját kijelölését.[1] Ha összevetjük a nyilvánosságot, amely szükségszerű velejárója az elnök és az országos törvényhozás egyik ága által végrehajtott kinevezésnek, azzal a zártkörű kinevezési móddal, ahogyan New York állam kormányzója legfeljebb négy, de gyakorta mindössze két személlyel együtt hajt végre kinevezéseket, s ha egyidejűleg számításba vesszük, hogy mennyivel könnyebb a kinevezési tanács egy-két tagját befolyásolni, mint az országos szenátus egész testületét, akkor nem habozhatunk kijelenteni, hogy államunk legfőbb tisztségviselőjének hatalma a hivatali tisztségek betöltésében gyakorlatilag sokkal nagyobb, mint az unió legfőbb tisztségviselőjéé.

Ezért hát úgy látszik, hogy – kivéve az elnöknek a szerződéskötésekre vonatkozó párhuzamos jogkörét – nehéz lenne meghatározni, hogy vajon ez a legfőbb tisztségviselő összességében nagyobb hatalommal rendelkeznék-e, mint New York állam kormányzója. És még határozottabban állíthatjuk, hogy semmi ok párhuzamot vonni közte és az angol király között. De hogy még élesebb legyen a kontraszt ebben a tekintetben, talán hasznos, ha tömören összefoglaljuk a fő különbségeket.

Az Egyesült Államok elnöke közhivatalnok lenne, akit *négy*

[1] Az őszinteség megköveteli annak beismerését, hogy megalapozatlannak vélem a kormányzónak azt az állítását, amely szerint kijelölési joggal rendelkezik. Mindaddig azonban, amíg alkotmányossági aggályok nem merülnek fel ellene, indokolt a kormányzati gyakorlatból kiindulni. És ettől az állítástól függetlenül, ha a többi szempontot figyelembe vesszük és a következményekkel együtt végiggondoljuk, akkor körülbelül ugyanerre a végkövetkeztetésre jutunk. (Publius)

évre választ meg a nép. Az angol király állandó és *örökletes* uralkodó. Az elnök személyes büntetéssel és megbélyegzéssel lenne sújtható. A király személye viszont szent és sérthetetlen. Az elnök *feltételesen* megvétózhatná a törvényhozó testület határozatait, a király ilyen vétója viszont *feltétlen, abszolút.* Az elnök *főparancsnoka* lehetne az ország haderejének és hajóhadának; a király emellett még saját kezdeményezésére *hadat üzenhet,* hajóhadat és hadsereget *állíthat* és *szervezhet.* Az elnöknek a törvényhozás egyik ágával párhuzamos hatalma lenne a szerződések megalkotása és megkötése tekintetében, a király szerződéskötési jogköre viszont *kizárólagos.* Az elnöknek párhuzamos hatalma lenne a hivatali kinevezések tekintetében, a királynak pedig kizárólagos hatalma van. Az elnök nem adományozhat kiváltságokat, a király ezzel szemben honosíthat külföldieket, nemessé avathat közembereket, s testületeket létesíthet a testületek minden jogkörével együtt. Az elnök nem szabályozhatja az ország kereskedelmi és valutaügyeit, a király viszont sok szempontból döntőbírája kereskedelmi ügyleteknek, s ebben a minőségében piacokat és vásárokat létesíthet, szabályozhatja a súlyokat és a mértékeket, korlátozott időre tilalmakat rendelhet el, pénzt verethet, felhatalmazást adhat külföldi pénz forgalomba hozatalára, vagy megtilthatja a forgalmazását. Az elnök nem gyakorolhat semmiféle hitbéli jogkört, a király azonban a nemzeti egyház feje és kormányzója! Miként válaszoljunk mármost azoknak, akik arról akarnak meggyőzni, hogy ily nagyon is különböző dolgok hasonlatosak egymáshoz? Adjuk nekik ugyanazt a választ, amely azoknak jár, akik azt állítják, hogy egy olyan kormányzat, amelynek összes jogköreit a nép bizonyos időszakokra választott szolgái birtokolják, nem más, mint arisztokrácia, monarchia és despotizmus...

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 70. SZ.: HAMILTON

1788. március 15.

New York állam népéhez

Némelyek azt vallják, hogy az erős végrehajtó hatalom összeegyeztethetetlen a republikánus kormányzás szellemével. A kormányzás e fajtájának felvilágosult hívei mindenesetre azt remélik, hogy ez a tétel megalapozatlan; mert ha igaznak ismernék el, akkor egyidejűleg el kellene ítélniük a tulajdon elvi álláspontjukat. Erély a végrehajtó hatalomban: a jó kormányzás alapvető kritériuma ez. Nélküle nem lehetne megoltalmazni a közösséget a külföldről jövő támadások ellen. Továbbá nem lehetne érvényt szerezni a törvényeknek, nem lehetne megvédeni a tulajdont azok ellen a rendellenes és önkényeskedő akciók ellen, amelyek olykor akadályozzák az igazságszolgáltatás normális menetét, nem lehetne megoltalmazni a szabadságot a becsvágy, a pártütés, az anarchia támadásaival szemben. Még a római történelemben kevésbé járatosak is tudják, hogy mily gyakran volt kénytelen a köztársaság egyetlen személy korlátlan hatalmában menedéket keresni – „diktátor": ez volt ennek az embernek a félelmetes titulusa – egyrészt becsvágyó és zsarnokuralomra törekvő egyének intrikáival szemben, másrészt a közösség olyan rétegeinek lázadásaival szemben, amelyeknek magatartása veszélyeztetett mindenfajta kormányzást, harmadsorban pedig olyan külső ellenségek támadásai ellen, melyek Rómát meghódítással és elpusztítással fenyegették.

Fölösleges azonban szaporítani az idevágó érveket és példákat. A gyenge végrehajtó hatalom gyengén végrehajtott kormányzást jelent. A gyenge végrehajtás nem egyéb, mint rossz végrehajtás. Ha pedig a kormányzást nem jól hajtják végre – bármit mondjon is a teória –, az gyakorlatilag rossz kormányzás.

Magától értetődőnek tekintve tehát, hogy minden józan ember egyetért az erélyes végrehajtó hatalom szükségességében, csak az a kérdés, hogy miféle alkotóelemekből áll ez a tetterő, s mennyire vegyíthetők ezek azokkal az alkotóelemekkel, amelyek – republikánus értelemben – a biztonságot jelentik. S mennyire jellemzi ez a vegyítés a Konvenció által előterjesztett tervezetet.

Az erős végrehajtó hatalom alkotóelemei: 1. az egység, 2. az időtartam, 3. a kellő védelem, 4. a megfelelő jogkörök.

A republikánus értelmezésű biztonságot elősegítő körülmények a következők: 1. támaszkodás a népre, 2. megfelelő felelősségérzet.

Az elveik józanságáról és nézeteik helyességéről leginkább ismert politikusok az egyszemélyes végrehajtó hatalom és a nagy létszámú törvényhozás mellett tették le a garast. Igen helyesen az erélyt a végrehajtó hatalom legszükségesebb tulajdonságának minősítették, és azt állították, hogy legjobb, ha ez a hatalom egy kézben összpontosul; továbbá – szintén helyesen – azt tartották, hogy a nagy létszámú törvényhozó testület a legalkalmasabb a tanácskozásra és a bölcs döntések meghozatalára, s a legalkalmasabb a nép bizalmának megnyerésére, jogainak és érdekeinek a megvédésére.

Senki sem vitatja, hogy az egység fontos tényezője az erélyességnek. A határozott döntés, az aktivitás, a diszkréció és a gyors intézkedés sokkal inkább elvárható egyetlen személy lépéseitől, mint egy nagyobb számú testület eljárásaitól; s minél nagyobb a létszám, annál kevésbé határozott a döntés, annál kisebb az aktivitás és így tovább.

Ez az egység kétféle módon rombolható szét. Vagy oly módon, hogy a hatalmat két vagy több, egyenlő méltósággal és tekintéllyel rendelkező személyre ruházzák, vagy pedig látszólag egyetlen emberre, akinek tevékenysége azonban – részben vagy egészben – tanácsadók ellenőrzésétől és együttműködésétől függ. Az előbbi változatra jó példa a két konzul a

régi Rómában; az utóbbira több állam alkotmányában is találhatunk példákat. Ha jól emlékszem, csak New York és New Jersey bízták a teljes végrehajtó hatalmat egyetlen személyre.[1] Mindkét egységrombolási metódusnak megvannak a maga hívei; mégis, a legnagyobb számú ilyen csoport a végrehajtó tanács szószólóiból áll. Mindkét párttal szemben, ha nem is azonos, de legalább hasonló ellenvetések hozhatók fel, és ezek a legtöbb esetben egymással összekapcsolva vizsgálhatók.

Más országok tapasztalatai e tekintetben kevés tanulsággal szolgálnak. Amennyiben mégis, akkor azonban azzal, hogy nincs miért rajongani érte, ha a végrehajtó hatalom több kézben van. Láttuk, hogy az akhaiaiak a két praetor rendszerének tapasztalatai nyomán később kénytelenek voltak egyetlen praetorral megelégedni. A római történelemből sok olyan esetet ismerünk, amelyben baj származott a köztársaságra a konzulok közötti egyet nem értésből vagy a konzulokat időnként helyettesítő katonai tribunok nézeteltéréseiből. Az említett tisztségviselők nagy számából sem származott addig különleges előny az államra nézve. Meglepő, hogy nézeteltéréseik nem voltak gyakoribbak vagy súlyosabb kihatásúak; hadd utaljunk itt arra a különös helyzetre, amelybe a köztársaság szinte minduntalan került, meg arra az óvatos politikára, amelyet az állam helyzete indokolt, s amelyet a konzulok úgy gyakoroltak, hogy a kormányzás feladatait felosztották egymás között. A patríciusok örökké harcoltak a plebejusok ellen ősi hatalmuk és tekintélyük fenntartásáért; a konzulok pedig, akiket rendszerint a patríciusok közül választottak, általában egységesen képviselték és védelmezték a rendjük kiváltságai közé tartozó érdekeket. E mellett az egységet erősítő moz-

[1] New York államnak nincs tanácsadó testülete, kivéve egyetlen célra: a hivatali kinevezésekre. New Jersey államnak van tanácsadó testülete, amelyet igénybe vehet a kormányzó. De az alkotmány kifejezéseiből ítélve azt hiszem, hogy a tanácsadó testület határozatai nem kötelezik a kormányzót. (Publius)

zanat mellett vegyük számításba azt is, hogy miután a köztársaság fegyverei meglehetősen kitágították a birodalom területét, bevett szokássá lett, hogy a konzulok sorshúzással döntötték el az országlást egymás között: egyikük Rómában maradt, a várost és környékét kormányozni; a másik pedig a távolabbi tartományok irányítását vette át. E megoldásnak kétségkívül jelentős szerepe volt azoknak az összeütközéseknek és rivalizálásoknak a megakadályozásában, amelyek máskülönben nyilván megzavarták volna a köztársaság békéjét.

Kilépve azonban a történelmi kutatások homályából és csakis az értelem és a józan ész követelményeit tartva szem előtt, jóval nyomósabb okokat látunk arra, hogy elutasítsuk, mint arra, hogy helyeseljük a végrehajtó hatalom pluralitását, akár a legmérsékeltebb formában is.

Ott, ahol két vagy több személy követ valamilyen közös célt vagy kezdeményezést, mindig fennáll a nézeteltérés veszélye. Ha pedig valamilyen közéleti megbízatásban vagy közhivatalban bírnak egyforma méltósággal és jogkörrel ezek az emberek, mindig különösen nagy a veszélye a személyes vetélkedésnek, sőt: ellenségeskedésnek. Bármely okból – kivált pedig az okok összességéből – a legélesebb összeütközések keletkezhetnek. Ha pedig ilyesmi adódik, akkor csökken azoknak a tiszteletre méltósága és tekintélye, akiket az összeütközések megosztanak; sőt: félresikerülnek a terveik és a cselekedeteik is. S ha az ilyen összezördülések szerencsétlen módon egy ország több személyből álló legfőbb végrehajtó hatalmát sújtják, akkor akadályozhatják vagy zátonyra juttathatják akár a legfontosabb kormányzati intézkedéseket is, esetleg éppen az ország lehető legkritikusabb helyzeteiben. És ami még rosszabb: egymással a legélesebben szemben álló és kibékíthetetlen ellenfelekre oszthatják a közösséget, s az ellenfelek szektái a végrehajtó hatalmat alkotó különböző személyek párthíveivé szegődhetnek.

Előfordul, hogy valaki csak azért ellenez valamit, mert nem

vett részt a megtervezésében, vagy mert olyan valaki tervezte, akit nem kedvel. Ha azonban kikérték a tanácsát a dologban és nem helyeselte a tervet, akkor a szembehelyezkedést egyenesen az önbecsülés nélkülözhetetlen követelményének fogja tekinteni. Becsületbeli kötelességnek tartja – már csak a személyes tévedhetetlenségébe vetett hiténél fogva is –, hogy annak a sikere ellen tevékenykedjék, amit az ő személyes meggyőződése ellenében határoztak el. Az egyenes jellemű, jóindulatú embereknek túlságosan is sok alkalma nyílik, hogy döbbenten állapítsák meg: milyen kétségbeejtően messzire vezethet az ilyen hajlandóság, és hogy a társadalom érdekeit mily gyakran áldozzák fel az olyan személyek hiúságának, elbizakodottságának és makacsságának kedvéért, akik elegendő hitelességgel tudnak meggyőzni másokat, hogy az ő érzelmeik és szeszélyeik azonosak az emberiség érdekeivel. Talán most, amikor ez a kérdés a közvélemény elé kerül, levonható a szomorú következtetés az emberi jellemnek erről a megvetésre méltó gyarlóságáról vagy inkább: gyalázatos bűnéről.

A szabad kormányforma alapelvei szerint az imént említett forrásból fakadó hátrányokkal okvetlenül számolni kell a törvényhozói hatalmi ág kialakításában; de szükségtelen – és nem is okos – beiktatni őket a végrehajtó hatalmi ág alkotmányos előírásai közé. Éppen itt lehetnek a legártalmasabbak. A törvényhozói hatalomban a gyors döntés gyakrabban káros, mint hasznos. Ebben a kormányzati ágban a pártok közötti nézeteltérések és súrlódások gyakran akadályozhatják ugyan az üdvös tervek végrehajtását, de sokszor éppenséggel elősegíthetik a megfontolt tanácskozást és körültekintést, továbbá korlátozhatják a többség esetleges túlkapásait. Amikor azonban határozat születik, többé nincs helye ellenzésnek. A határozat: törvény; és a vele szemben tanúsított ellenállás büntetendő. Nincs olyan kedvező körülmény, amely enyhíthetné a végrehajtó hatalmi ágban megnyilvánuló nézeteltérések

hátrányait, vagy kárpótolhatna értük. Ebben a hatalmi ágban vegytiszta módon jelentkeznek a hátrányok. Nincs olyan fázis, amelyben megszűnnék a hatásuk. Akadályozzák és gyengítik annak a tervnek vagy intézkedésnek a keresztülvitelét, amelyre vonatkoznak, a legelső lépéstől a legutolsóig. Folyamatos ellenhatást fejtenek ki a végrehajtó hatalmi ágnak azokra a tulajdonságaira, amelyek annak legszükségesebb alkotóelemei: nevezetesen az erélyességre és a gyors döntésképességre. És ezt semmi jóval nem ellensúlyozzák! Hadviselésnél, amikor a végrehajtó hatalmi ág erélyessége a nemzetbiztonság tartópillére, a szóban forgó hatalmi ág megosztottsága feltétlenül aggodalomra adna okot.

El kell ismerni, hogy ezek az észrevételek főképpen az első feltételezett esetre vonatkoznak, vagyis amikor a tisztségviselők tekintélye és jogköre egyenlő; ennek a megoldásnak a hívei azonban aligha alkotnak népes szektát. De ha kisebb mértékben is, azért a fenti érvek sokat nyomnak a latban egy olyan tanács terve ellen is, amelynek a jóváhagyásához köti az alkotmány a látszólagos végrehajtó hatalom tevékenységét. Az ilyen tanácsban a ravasz ármánykodások félrevihetik és zátonyra futtathatják a közigazgatás egész rendszerét. De ha nincs is ilyen ármánykodás, már a puszta nézeteltérések és véleménykülönbségek is elegendők lennének hozzá, hogy a végrehajtó hatalmi ág tevékenységét a szokásos gyengeség és halogatás jellemezze.

A végrehajtó hatalom pluralitásával szemben az az egyik legszámottevőbb ellenérv – s ez egyformán érvényes az előbbi és az utóbbi elképzelésre –, hogy a hibák elkendőzését és a felelősség elmosását segíti elő. A felelősség kétféle: helytelenítendő és megbüntetendő. A kettő közül az első a fontosabb, kivált egy választáson alapuló tisztségben. A közéleti megbízatás alapján működő ember sokkal gyakrabban cselekszik úgy, hogy méltatlanná lesz ugyan a további bizalomra, de nem követ el törvénybe ütköző cselekedetet. A végrehajtó ha-

talom megsokszorozása azonban bármelyik esetben fokozza a nehézségeket. A kölcsönös védekezés közepette gyakorta lehetetlen megállapítani, hogy valamely káros intézkedésért vagy intézkedéssorozatért valóban kit kellene kárhoztatni vagy megbüntetni. Némelyek olyan ördöngösen hárítják másra a felelősséget, olyan ügyesen használják fel a látszatot, hogy a közvéleményben megmarad a bizonytalanság: ki is a vétkes voltaképpen? Az országos kudarchoz vagy szerencsétlenséghez vezető körülmények sokszor oly bonyolultak, hogy ahol sok olyan szereplő van, aki különböző mértékben és módon vett részt a dolgokban, ott lehetetlen megmondani, hogy valójában kinek a számlájára írandó a baj, bár annyit világosan látunk, hogy a baj megtörtént.

„Alulmaradtam a testületben. A testületben annyira megoszlottak a vélemények, hogy ennél jobb határozatot nem lehetett kicsikarni." Az ilyen és hasonló megokolások – akár hamisak, akár helytállók – mindig kéznél vannak. És ugyan ki veszi a fáradságot vagy vállalja az ódiumát annak, hogy alaposan megvizsgálja az ügylet titkos rugóit? És még ha akadna is olyan buzgó ember, aki vállalja ezt a semmi jóval sem kecsegtető feladatot, ha az érdekelt felek összejátszanak, mily könnyű olyan kétértelműen beállítani a körülményeket, hogy bizonytalanná válik, pontosan milyen magatartást is tanúsított az egyik vagy a másik fél!

Az egyetlen olyan esetben, amikor New York állam kormányzója tanácsadó testületre van utalva, vagyis hivatali tisztségviselők kinevezésének esetében, láttuk, milyen káros következményekkel járhat a dolog, ha a most felmerült szempontokból vizsgáljuk. Botrányos kinevezések történtek fontos posztokra. Némely eset olyan kirívó volt, hogy VALAMENNYI FÉL tisztességtelennek ítélte. A vizsgálat folyamán a kormányzó a tanácsadó testületre hárította a felelősséget, a testület pedig magát a jelölést kárhoztatta; közben a népnek fogalma sem volt, hogy kinek a befolyására kerültek az ügyei

ennyire alkalmatlan és rossz kezekbe. Tapintatból mellőzöm a részleteket.

Mindebből nyilvánvaló, hogy a végrehajtó hatalom pluralitása megfosztja a népet a két fő biztosítéktól, amely garantálhatja az átruházott hatalom korrekt gyakorlását; az egyik: a közvélemény korlátozó ereje – a közvélemény ugyanis elveszti hatékonyságát, ha a helytelen intézkedések ódiuma több ember között oszlik meg, s nem tudni, hogy voltaképpen ki a felelős; a másik: annak könnyű és egyértelmű megállapíthatósága, hogy a bizalmat kapott személyek nem viselkedtek megfelelőképpen, tehát vagy eltávolítandók a tisztségükből, vagy – ha ennek szükségessége bebizonyosodik – megbüntetendők.

Angliában a király örökletes tisztségviselő; és a közösség békéjét biztosító alaptétel, hogy irányító tevékenységéért nem vonható felelősségre, hogy szent és sérthetetlen. Bölcs cselekedet tehát, hogy a király mellé alkotmánytanácsot neveznek ki, amely az országnak felelős a királynak adott tanácsokért. Enélkül teljes mértékben hiányoznék a felelősség a végrehajtó hatalomban, ami szabad kormányzati formában megengedhetetlen. Ámde a királyt még így sem kötik a tanácsadó testület határozatai, jóllehet a testület tagjai felelősek az adott tanácsokért. Tisztének gyakorlásában a király teljes mértékben a maga ura; tetszése szerint figyelembe veheti vagy figyelmen kívül hagyhatja a kapott tanácsokat.

Egy köztársaságban viszont, ahol minden egyes tisztségviselő személyes felelősséggel tartozik a magatartásáért, az ok, amely a brit alkotmányban szükségessé tesz valamiféle tanácsi testületet, érvényét veszti, sőt: az intézmény ellen fordítható. Az angol monarchiában pótolja a legfőbb tisztségviselő eleve kizárt felelősségét, és ezzel bizonyos mértékben garantálja, a nemzet igazságérzetének megfelelően, a helyes viselkedését. Az amerikai köztársaságban ezzel szemben széttrombolná vagy nagymértékben csökkentené magának a fő tisztségviselőnek a tervezett és szükségszerű felelősségét.

A végrehajtó hatalom mellett működő tanács, amely meglehetősen elterjedt az egyes államok alkotmányaiban, annak a nagyon is republikánus óvatosságnak a következménye, amely szerint jobb a hatalmat több személy kezében tudni, mint egyetlen ember birtokában. Ha elfogadnánk, hogy ez az elv alkalmazható a mi esetünkre, azt mondanám, hogy az egyik oldal pozitívumai nem ellensúlyozzák a másik oldal számos negatívumát. Nem hiszem azonban, hogy a szabály alkalmazható a végrehajtó hatalomra. Teljesen egyetértek azzal a szerzővel, akiről a híres Junius* azt mondja, hogy „mélyenjáró, megbízható és leleményes", és aki szerint „a végrehajtó hatalom könnyebben korlátozható, ha *egy* ember testesíti meg".[1] S aki azt is mondja, hogy jóval biztonságosabb, ha a nép gyanakvása és ébersége egyvalakire irányul; egyszóval: a végrehajtó hatalom megsokszorozása inkább veszedelmes a szabadságra nézve, mintsem kedvező.

Némi gondolkodás után arra a következtetésre jutunk, hogy nincs megnyugtató biztosíték, ha a végrehajtó hatalom nagy létszámú. A létszámnak olyan nagynak kell lennie, hogy az összejátszás lehetetlenné váljék; ha nem ez a helyzet, akkor inkább veszélyforrás a nagy létszám, mint biztonsági tényező. Több ember egyesült hitele és befolyása veszedelmesebb a szabadságra nézve, mint bármelyikük egyéni hitele és befolyása. Ha tehát a hatalom olyan kisszámú ember kezében összpontosul, hogy egy ügyes vezető könnyedén összefogja érdekeiket és nézeteiket egy közös vállalkozásba, akkor a hatalommal könnyebb visszaélni – és a visszaélés veszedelmesebb ilyenkor –, mint hogyha a hatalom egyetlen személy kezében van; mivel ugyanis az illető egyedül van, éberebben figyelhető és könnyebben leleplezhető, mint hogyha többekkel társul, no meg nem is foglalhat egységbe oly sokféle befolyást. Róma decemvireitől (tízen voltak, mint az elnevezés mutatja) jobban

[1] De Lome. (Publius)

féltek mint potenciális bitorlóktól, mint bármelyiküktől EGYÉNENKÉNT. Senki sem javasolt különben ennél a testületnél sokkal nagyobb létszámú végrehajtó hatalmat; hat-tizenkét tagú tanácsadó testületet javasoltak. A maximális létszám nem túlságosan nagy a kényelmes összejátszáshoz; s egy ilyen összejátszástól Amerikának több a félnivalója, mint bármelyik ember egyéni becsvágyától. Egy, a tetteiért felelős tisztségviselő számára a tanácsadó testület általában csak nyűg, amely gátolja a jó szándékai végrehajtásában; ami pedig a rossz szándékokat illeti, az ilyen tanács gyakran eszköz és bűntárs, s majdnem mindig a hibák elkendőzésére szolgál.

Mellőzöm a költségekkel kapcsolatos fejtegetéseket; noha nyilvánvaló: ha a testület elég nagy létszámú ahhoz, hogy megfeleljen az intézmény fő céljának, akkor az otthonaikból a kormányszékhelyre költözni kénytelen tagok jövedelme olyan jelentős költségtényező, amely túlságosan tetemes ilyen kétséges hasznú célra.

Csak annyit teszek hozzá, hogy az alkotmány megjelenése előtt alig találkoztam olyan, bármelyik államból származó értelmes emberrel, aki tapasztalatai alapján ne ismerte volna el, hogy New York állam végrehajtó hatalmának EGYSÉGE alkotmányunk egyik kiemelkedően legjobb vonása.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 71. SZ.: HAMILTON

1788. március 18.

New York állam népéhez

A végrehajtó hatalmi ág kellő hatalmának második követelményeként a tisztségviselés időtartamát említettük. Ez két céllal függ össze. Az egyik: a végrehajtó hatalom tisztségviselőjének szilárdsága alkotmányos jogköreinek gyakorlásában;

a másik: az égisze alatt kialakult kormányzati rendszer stabilitása. Ami az elsőt illeti, nyilvánvaló, hogy minél hosszabb a hivatali időtartam, annál nagyobb a valószínűsége az igényelt szilárdságnak. Az emberi természet egyik sajátossága, hogy az ember a birtoklás időtartamának arányában érdekelt valaminek a megtartásában; kevésbé ragaszkodik a dologhoz, ha átmeneti vagy bizonytalan jogcímen birtokolja, mint hogyha tartós vagy megingathatatlan jogcímen mondhatja a magáénak; és természetes, hogy a második esetben nagyobb kockázatot hajlandó vállalni, mint az elsőben. Ez az észrevétel éppúgy érvényes bármiféle politikai előjogra, kitüntetésre vagy megbízatásra, mint bárminő tárgyi tulajdonra. Ebből következően: az, aki annak tudatában dolgozik legfőbb tisztségviselőként, hogy igen rövid idő alatt meg *kell* válnia hivatalától, nemigen érdekelt abban, hogy jelentős támadásokat vagy kellemetlenségeket vállaljon hatalma független gyakorlása miatt, mint ahogy abban sem, hogy a társadalom tekintélyes részének vagy a törvényhozó testület hangadó szektorának – bármily átmeneti jellegű – rosszallását magára vonja. Ha pedig az a helyzet, hogy *esetleg* meg kell válnia hivatalától, ha nem választják újra, akkor, ha kívánja a folytatást, a félelmeivel elegy kívánságai még inkább szétrombolnák a tisztességét vagy megingatnák az állhatatosságát. Mindkét esetben a gyöngeség és a határozatlanság jellemeznék a pozíciót.

Vannak, akik a legjobb ajánlólevélnek tekintik, ha a végrehajtó hatalom szolgai módon meghajlik akár a közösség, akár a törvényhozó testület uralkodó áramlatai előtt. Az ilyen embereknek azonban igen homályos fogalmaik vannak egyrészt a célokról, amelyek megvalósítására a kormányokat életre hívták, másrészt az eszközökről, amelyekkel a nép boldogulása valóban elősegíthető. A republikánus alapelv megköveteli, hogy tudatos közösségi érzés kormányozza azoknak a magatartását, akiket az ügyek intézésével megbíztak; de nem követeli meg, hogy ezek az emberek engedjenek az érzelmek

minden hirtelen fellángolásának vagy minden olyan kérészéletű indulatnak, amelyet olyanok plántálnak fortélyosan embertársaikba, akik azzal dicsekszenek, hogy az előítéletek előbbre valók az érdekeknél. Helytálló az észrevétel, amely szerint az emberek általában a KÖZ JAVÁT *szándékoznak* előmozdítani. Ez gyakorta még a tévedésekre is vonatkozik. Józan eszük azonban lenézi a hízelgőt, aki azt állítja, hogy a nép mindig *helyesen látja* a köz javát elősegítő *eszközöket*. Az emberek tapasztalatból tudják, hogy olykor tévednek; és még csoda, hogy valójában meglehetős ritkán tévednek, jóllehet állandóan tőrbe csalják őket az élősködők és a talpnyalók üzelmei, körülveszik őket a becsvágyók, feltörekvők, fösvények és desperádók csapdái, megkísértik az olyan alakok mesterkedései, akik érdemtelenül férkőznek a bizalmukba, valamint az olyanokéi, akik nem is törekszenek a bizalom kiérdemlésére, hanem csupán birtoklására. Ha előadódnak helyzetek, amelyekben az emberek érdekei nincsenek összhangban a hajlandóságaikkal, akkor kötelessége azoknak, akiket az érdekeik oltalmazásával bíztak meg, hogy óvják őket a csalóka ábrándoktól és kellő időt és megfelelő alkalmat biztosítsanak a dolgok higgadt és érett megfontolására. Fölidézhetők esetek, amikor az ilyen viselkedés megmentette az embereket tévedéseik végzetes következményeitől, és tartós hálára kötelezte őket azok iránt, akikben – kockáztatva a nemtetszést – elegendő bátorság és nagyvonalúság volt, hogy a javukat szolgálják.

De ha mégoly hajlamosak volnánk is amellett síkraszállni, hogy a végrehajtó hatalom korlátlanul alkalmazkodjék az emberek hajlandóságához, azt semmiképpen sem helyeselhetjük, hogy a végrehajtó hatalom mindig a törvényhozói hatalmi ág kedvére tegyen. Az utóbbi néha összeütközésbe kerülhet az előbbivel; más alkalmakkor pedig a nép teljességgel semleges álláspontot foglalhat el. Akár ebből, akár amabból a feltevésből indulunk ki, kívánatos, hogy a végre-

hajtó hatalom olyan helyzetben legyen, hogy erélyesen és határozottan merjen fellépni nézeteit érvényesítendő.

A szabály, mely a különféle hatalmi ágak szétválasztásának szükségességére tanít, azt is megállapítja, hogy a szétválasztás úgy hajtandó végre, hogy az egyik hatalmi ág ne függjön a másiktól. De vajon mi értelme elválasztani a végrehajtó vagy a bírói hatalmat a törvényhozói hatalmi ágtól, ha a végrehajtó meg a bírói hatalmi ág egyaránt úgy van megkonstruálva, hogy teljesen alárendelődjék a törvényhozói ágnak? Az ilyen szétválasztás nyilván névleges csupán, és képtelen közelebb hozni a célt, amelynek elérésére létrehozták. Engedelmeskedni a törvényeknek és függni a törvényhozó testülettől – két különböző dolog. Az egyik összhangban van a jó kormányzás alapelveivel, a másik viszont sérti ezeket az alapelveket; és bármilyenek is az alkotmány formális előírásai, az említett függés egy kézbe tömörít minden hatalmat. Néhány előző számunkban teljes mértékben kimutattuk és példákkal szemléltettük a törvényhozó hatalmi ágnak azt a tendenciáját, hogy magába olvassza valamennyi többi hatalmi ágat. Tisztán republikánus kormányformában majdnem ellenállhatatlan ez a tendencia. Népi gyülekezetben a nép képviselői a jelek szerint olykor azt gondolják, hogy ők maguk a nép; és a türelmetlenség és az undor szembetűnő szimptómái mutatkoznak rajtuk, ha bármelyik oldalról akár a legcsekélyebb ellenzést tapasztalják; úgy tesznek, mintha a végrehajtó vagy a bírói hatalmi ág jogköreinek gyakorlása merénylet volna az ő kiváltságaik vagy emberi méltóságuk ellen. Gyakorta az a látszat, hogy szívesen zsarnokoskodnának a többi hatalmi ág fölött; és mivel rendszerint maguk mellett tudhatják a népet, olyan erélyesen cselekszenek, hogy igen nehézzé teszik a többi hatalmi ág számára az alkotmány egyensúlyban tartását.

Fölvetődhet a kérdés, hogy miként befolyásolhatja a tisztségviselés rövid időtartama a végrehajtó hatalmi ágnak a törvényhozói ágtól való függetlenségét, ha az egyik nem bir-

tokolja a másik kinevezésének vagy elmozdításának a jogkörét? Az egyik válasz kikövetkeztethető a már említett alapelvből: az embert nemigen érdeklik a rövid távú előnyök, s az ilyen előnyök kedvéért nem szívesen vállal kellemetlenséget vagy kockázatot. Egy másik – s talán kézenfekvőbb, bár korántsem perdöntő – válasz a törvényhozó hatalomnak a népre gyakorolt befolyásából adódik: ez a befolyás megakadályozhatja egy olyan ember újraválasztását, aki a törvényhozó testület valamilyen ártalmas tervével szemben lépett fel igen határozottan, amit az említett testület persze rossz néven vett tőle.

Felvetődhet az a kérdés is, hogy vajon a négyévi időtartam megfelel-e a szem előtt tartott célnak; vagy ha nem, akkor valamilyen rövidebb időtartam – amelynek legalábbis az az előnye megvolna, hogy nagyobb biztonságot nyújtana holmi becsvágyó tervek ellen – nem lenne-e kívánatosabb a hosszabb időtartammal szemben; különben az utóbbi is túlságosan rövid ahhoz, hogy a tisztségviselő a megfelelő állhatatossággal és függetlenséggel töltse be hivatalát.

Nem állítható, hogy a négyévi időtartam vagy akár más, korlátozott időtartam teljességgel megfelelne az elérni kívánt célnak; de előmozdítaná a dolgot, mégpedig olyan mértékben, hogy jelentősen befolyásolná a kormányzat szellemiségét és jellegét. A szóban forgó periódus kezdete és vége között mindig jókora idő telne el, s ezalatt a hivatalból való távozás időpontja elég távoli lenne ahhoz, hogy ne befolyásolja rossz irányban egy különben megfelelően szilárd jellemű ember magatartását; s az illető joggal várná el, hogy még az időszak lejárta előtt belátja a közösség, hogy helyes intézkedéseket tett a kit„zött cél érdekében. Jóllehet nem valószínűtlen, hogy közeledvén a pillanat, amikor az emberek új választással mondanak ítéletet a viselkedése fölött, csökken az önbizalma és ennélfogva a határozottsága is; de mind az önbizalmat, mind az állhatatosságot fokozhatja az a jó néhány alkalom, amellyel

korábbi hivatali tevékenysége során élhetett, hogy megnyerje a választói megbecsülését és jóindulatát. Ebben az esetben – a bölcsességéről és tisztességéről szolgáltatott bizonyítékok arányában és annak a rangnak megfelelően, amelyet polgártársai tisztelete és ragaszkodása révén kivívott – bátran kockáztathat. A négyévi időtartam egyrészt megfelelően garantálja a végrehajtó hatalom szilárdságát ahhoz, hogy igen értékes alkotóeleme lehessen a struktúrának, másrészt nem elég hosszú időtartam ahhoz, hogy aggodalmat keltsen a közösség szabadságát illetően. Ha az angol képviselőház a gyönge kezdetek után, *amikor csak annyi volt a jogköre, hogy jóváhagyja avagy rosszallja egy-egy új adó kivetését,* rohamléptekkel szorította a korona kiváltságait és a nemesség előjogait olyan korlátok közé, amelyeket összeegyeztethetőnek tartott a szabad kormányforma alapelveivel, miközben a törvényhozás egyenjogú ágának rangjára és jelentőségére verekedte föl magát; ha képes volt rá, hogy egy ízben eltörölje a királyságot is, az arisztokráciát is, és fenekestül fölforgassa az állam és az egyház ősrégi intézményeit; ha nemrégiben félelemre késztette az uralkodót egy újítás[1] ígéretével – akkor miért kellene félni egy négy évre megválasztott tisztségviselőtől, aki az Egyesült Államok elnökének korlátozott jogköreivel rendelkezik? Félni legfeljebb attól lehet, hogy nem fog tudni megbirkózni az alkotmány által kijelölt feladatával. Csak annyit fűzök hozzá, hogy ha a hivatali időtartam olyan, hogy kétségeket ébreszt az elnök szilárdsága iránt, akkor az ilyen kétségek összeegyeztethetetlenek a túlkapásaival kapcsolatos félelmekkel.

PUBLIUS

[1] Mr. Fox* India-törvényjavaslatát az alsóház megszavazta, de a Lordok Háza elutasította – azt mondják, hogy a nép nagy megelégedésére. (Publius)

A FÖDERALISTA, 72. SZ.: HAMILTON

1788. március 19.

New York állam népéhez

A kormányzás – a lehető legtágabb értelemben – az állam (akár a törvényhozói, akár a végrehajtói, akár a bírói hatalmi ág) valamennyi cselekedetét felöleli, de legszokványosabb és talán legpontosabb értelmezésében az államigazgatás részleteire korlátozódik, és kivált a végrehajtó hatalmi ág tartományában honos. A külfölddel folytatott tárgyalások, a pénzügyi tervek elkészítése, a közpénzek elosztása és folyósítása a törvényhozás költségvetési törvényével összhangban, a hadsereg és a hajóhad szervezése, a hadműveletek irányítása – ezek és a hasonló jellegű dolgok tartoznak leginkább a kormányzás fogalomkörébe. Azok a személyek tehát, akikre ezeknek az ügyeknek a kezelését bízzák, a legfőbb tisztségviselő segítőinek vagy helyetteseinek tekintendők; s ennélfogva tisztségüket szükségképpen az elnöki kinevezésből vagy legalább kijelölésből származtatják és a legfőbb tisztségviselő felügyelete alá tartozóknak kell tekinteni őket. Ez a nézőpont nyomban eszünkbe juttatja, milyen szoros az összefüggés egyrészt a végrehajtó hatalom fő tisztségviselőjének hivatali időtartama, másrészt a kormányzati rendszer stabilitása között. Az előd intézkedéseinek visszafordítását és semmissé tételét az utód igen gyakran úgy tekinti, mint a saját képességeinek és érdemeinek legjobb bizonyítékát; és e hajlandóság tetejébe ott, ahol a változás a közvélemény választásának eredménye volt, az új ember nyilván feltételezi, hogy elődjét azért váltották le, mert nem tetszettek az intézkedései; úgyhogy minél kevésbé hasonlatos hozzá, annál kedvezőbb színben tűnik majd fel a választói előtt. Ezek a meggondolások, továbbá a személyes bizalom és kötődés ösztökéje valószínűleg minden új elnököt arra késztet, hogy lehetőleg új embe-

rekkel töltse be a beosztottak helyeit; s mindezek együttes hatása elkerülhetetlenül baljós és ártalmas változékonyságot idéz elő a kormányzásban.

A meglehetősen hosszú időtartammal összekapcsolom az újraválaszthatóság lehetőségét. Az előbbi azért szükséges, hogy a tisztségviselőben kifejlődjék a hajlandóság és az elszántság feladatának kielégítő ellátására, és hogy a közösség elég időt kapjon arra, hogy felmérje a tisztségviselő intézkedéseinek irányát, s így tapasztalatai alapján mérlegelhesse az intézkedések érdemi részét, pozitívumait vagy negatívumait. Az utóbbi pedig azért szükséges, hogy a népnek módja legyen – feltéve, ha okot lát a tisztségviselő magatartásának helyeslésére – meghosszabbítani az illető megbízatását, hogy ily módon hosszabb ideig lássa hasznát az illető tehetségeinek és erényeinek, és egyszersmind megteremtődjék a folyamatosság kedvező lehetősége a kormány számára egy okos kormányzati rendszer keretében.

Első pillantásra semmi sem hihetőbb, de közelebbi szemügyre vétel nyomán semmi sem alaptalanabb, mint az az elképzelés, amelynek jelenlegi témánk kapcsán voltak tiszteletre méltó szószólói, vagyis hogy legyen a legfőbb tisztségviselő hivatalban egy bizonyos ideig, azután, ennek leteltével, zárják ki a folytatás lehetőségét vagy korlátozott időtartamra, vagy pedig örökre. Akár időleges lenne az ilyen kirekesztés, akár örök időkre szóló, egyforma következményekkel járna, s ezek túlnyomó részben inkább károsak lennének, semmint hasznosak.

A kizárásnak az lenne az egyik kedvezőtlen hatása, hogy csökkenne az ösztönzés a helyes magatartásra. Kevés az olyan ember, aki ne jóval kisebb buzgalommal teljesítené a kötelességét, ha eleve tudja, hogy a posztjához fűződő előnyök bizonyos határidő lejártával kényszerűen megszűnnek, mint hogyha reménye van rá, hogy *kiérdemelheti* a folytatás lehetőségét. Ez az álláspont vitathatatlan, ha elismerjük, hogy a

megjutalmaztatás óhaja a helyes emberi magatartás egyik leghathatósabb ösztönzője, vagyis hogy az emberek becsületességének, hűségének legjobb biztosítéka, ha érdekeiket szoros összhangba hozzuk a kötelességükkel. Még a hírnév utáni vágy is, amely a legkiválóbb szellemek uralkodó érzelme, s amely arra serkenti az embert, hogy nagyszabású és fáradságos közérdekű vállalkozásokba fogjon, amelyeknek érlelődéséhez és kiteljesedéséhez hosszú idő szükségeltetik, ha azzal biztathatja önmagát, hogy amit elkezdett, be is fejezheti – tehát még ez is eltérítheti a kezdeményezéstől, ha azt látja, hogy még a munka befejezése előtt távoznia kell a színről, és a befejezést – az elismeréssel együtt – át kell engednie olyan személyeknek, akik nem szívesen vagy nem kellő szakértelemmel vállalják a feladatot. Az emberektől ilyen helyzetben általában legfeljebb az a negatív érdem várható el, hogy nem tesznek rosszat, mint az a pozitív érdem, hogy valami jót cselekszenek.

A kirekesztésnek az a káros hatása is meglenne, hogy sötét üzletekre, hűtlen kezelésre, sőt – bizonyos esetekben – bitorlásra csábítana. A pénzsóvár ember, aki esetleg betölti a tisztséget, előretekintve arra az időszakra, amikor mindenképpen le kell mondania az addig élvezett juttatásokról, hajlandóságot érezhet arra – és az ilyesminek nem egykönnyen áll ellen az ilyen ember –, hogy a lehető legjobban kihasználja az alkalmat, amíg tart, és nem habozik a legkorruptabb megoldásokhoz folyamodni, hogy bőséges termést takarítson be a viszonylag rövid időtartamú aratás alatt; ámde ugyanez az ember, ha mások a kilátásai, esetleg megelégszik tisztsége szabályszerű hasznával, és nem is érez hajlandóságot visszaélni a lehetőségekkel. Pénzsóvársága egyszersmind oltalom lehet a túlzott mohóság ellen. Tegyük hozzá, hogy ugyanez az ember esetleg nemcsak pénzéhes, hanem hiú és becsvágyó is. S ha remélheti, hogy tisztességének jutalmait jó magaviselete révén hosszabb ideig élvezheti, megfordulhat a fejében, vajon

tanácsos-e feláldozni ezt a fajta étvágyát a pénzéhség kedvéért. Ha azonban csupán a tisztség feltétlen elvesztése vár rá, akkor pénzsóvársága valószínűleg felülkerekedik elővigyázatosságán, hiúságán vagy ambícióin.

A becsvágyó embert, ha az ország legmagasabb tisztségében előretekint arra az időre, amelyben örökre le kell mondania méltóságteljes posztjáról, és elgondolja, hogy semmiféle érdem nem mentheti meg a korántsem kívánatos fordulattól; nos, az ilyen embert az ilyen helyzetben sokkal erősebben megkísérti, hogy kihasználja hatalma kiterjesztésének kedvező konjunktúráját, akár nagy kockázatok árán is, mint akkor, ha megvan rá a lehetőség, hogy egyszerű kötelességteljesítéssel is elérheti a kívánt célt.

Vajon elősegítené-e a köznyugalmat és a stabil kormányzást, ha fél tucat ember, akinek megvolt a kellő hitele a legmagasabb tisztség betöltésére, úgy bolyong szerte az országban, mint megannyi elégedetlen kísértet, olyan posztért sóhajtozva, amelyet immár soha életében nem tölthet be?

A kirekesztés harmadik kedvezőtlen hatása: megfosztja a közösséget azoknak a tapasztalatoknak az előnyeitől, amelyeket a legfőbb tisztségviselő hivatalának gyakorlása közben szerzett. A tapasztalat a bölcsesség szülője – olyan bölcs mondás ez, amelynek igazságát a legokosabb és a legegyügyűbb emberek egyaránt elismerik. Mi lehet kívánatosabb és jelentősebb az országok kormányzása szempontjából, mint éppen ez a lehetőség? És ugyan kiben testesülhet meg jobban, mint az ország legfőbb tisztségviselőjében? Vajon okos dolog-e ezt a kívánatos és lényeges lehetőséget alkotmányjogilag kizárni? Okos dolog-e kijelenteni, hogy mihelyt elérkezik egy bizonyos pillanat, a tisztségviselőnek el kell hagynia a posztot, amelyben szert tett tapasztalatokra, s amely álláshoz „felnőtt"? Pedig hát éppen ez azoknak a szabályoknak a hatása, amelyek kirekesztik az embereket a polgártársaik szavazatával szerzett tisztségek viseléséből egy olyan időszak elteltével,

amelyben megszerezték azt a képességet, hogy egyre hasznosabban tegyenek eleget a megbízatásuknak.

A kirekesztés negyedik kedvezőtlen hatása: kirekeszti az embereket az olyan pozíciókból, amelyekben az ország bizonyos vészhelyzeteiben jelenlétük roppant fontos lehet a közérdekre és a közbiztonságra nézve. Nincs ország, amely egyik vagy másik időpontban ne tapasztalta volna, hogy bizonyos helyzetekben feltétlenül szüksége van bizonyos emberek közreműködésére – talán nem túlzás azt mondani: politikai létének megőrzéséhez. Milyen oktalan tehát minden olyan öncsonkító rendelkezés, amely úgyszólván megtiltja egy országnak, hogy az igényeinek és a körülményeinek legmegfelelőbb módon használja fel polgárainak képességeit! Még ha elhanyagoljuk is az illető személyes tulajdonságait, akkor is teljességgel nyilvánvaló, hogy háború kitörésekor vagy hasonló válság idején a legfőbb tisztségviselő leváltása egy hasonló érdemekkel bíró személy javára mindenkor kedvezőtlen a közösségre, hiszen a tapasztalatot a tapasztalatlansággal helyettesítené, és megzavarná vagy ebek harmincadjára juttatná a kormányzás megszokott menetét.

A kirekesztés ötödik kedvezőtlen hatása az lenne, hogy mintegy alkotmányosan megtiltaná a kormányzás stabilitását. Ha *kötelező* lenne a személycsere az ország első emberének posztján, akkor szükségszerű az új intézkedések megjelenése is. Általában nem várható el, hogy ha a személyek változnak, az intézkedések változatlanok maradnak. Rendszerint az ellenkezője történik. És nem kell attól tartanunk, hogy túl nagy az állandóság ott, ahol egyáltalán megvan a változás lehetősége; s ne kívánjuk, hogy az emberek ne érezzenek bizalmat olyan valakihez, akibe – úgy gondolják – okkal helyezték a bizalmukat, és akinél – éppen az állhatatossága okán – esetleg elkerülhetik az ingadozó állásfoglalások és a változó politika végzetessé válható kellemetlenségeit.

Felsoroltuk tehát a kirekesztés néhány hátrányos következ-

ményét. Leginkább az örök időkre szóló kirekesztés esetében lennének tapasztalhatók ezek a hátrányok; de ha meggondoljuk, hogy már a részleges kirekesztés is mindig távoli és kényes üggyé tenné egy-egy személy reaktivitását, akkor a felsorakoztatott észrevételek majdnem olyan érvényesek az egyik, mint a másik esetre.

Melyek mármost a hátrányokat állítólag kiegyensúlyozó előnyök? Azt mondják, hogy 1. a tisztségviselő függetlenebb, és 2. nagyobb a nép biztonsága. Nos, ha a kirekesztés nem örök időkre szól, akkor nincs okunk az elsőnek említett előny realitására következtetni. De még ebben az esetben is nem lehet-e a tisztségviselőnek a jelenlegi pozícióján túlmutató célja, amelynek esetleg föláldozná a függetlenségét? Nem lehetnek olyan kapcsolatai vagy barátai, akiknek a kedvéért föláldozná? Vajon nem fog-e ódzkodni attól, hogy állhatatos magatartással személyes ellenségeket szerezzen, ha abban a tudatban cselekszik, hogy rohamosan közeledik az idő, amikor nem ESETLEG, hanem egészen BIZONYOSAN ki lesz téve neheztelésüknek, és a helyzete nem lesz előnyösebb az övéknél, sőt talán hátrányosabb lesz? Nem könnyű eldönteni, hogy az említett elrendezés növeli-e a tisztségviselő függetlenségét, vagy pedig éppen ellenkezőleg: csökkenti.

Ami a második számú feltételezett előnyt illeti, még több ok van a kételkedésre. Ha a kirekesztés örök időkre szól, akkor egy rendkívül becsvágyó ember – s csak az ilyentől kell jó okkal félni – végtelenül nehezen venne örökre búcsút egy olyan poszttól, amelyben a hatalom és a kiemelkedés iránti szenvedélyét a megszokás ereje is táplálja. S ha eléggé szerencsés és ügyes volt, hogy megnyerje magának a nép jóindulatát, akkor rávezetheti a népet, hogy esetleg gyűlöletes és megindokolhatatlan korlátozásnak tekintsen egy olyan előírást, amely lehetetlenné teszi a számára, hogy újólag bizonyítsa a kedvencéhez való ragaszkodását. Adódhatnak olyan körülmények, amelyek között a nép megcsömörlése, a nagy

kedvenc zátonyra juttatott ambícióival párosulva, nagyobb veszéllyel járhat a szabadságra, mint amekkorát az úgyszólván örök időkre való hivatalban maradás jelentene, amelyet különben az alkotmányos jogait gyakorló közösség szentesítene a maga önkéntes szavazataival.

Túlságosan mesterkélt elgondolás az, hogy a nép ne jogosíthasson fel további tisztségviselésre olyan embereket, akik véleménye szerint jogcímet szereztek az elismerésre és a bizalomra; az előnyei pedig csupán feltételesek és bizonytalanok, és sokkal kézzelfoghatóbb és jelentősebb hátrányok semlegesítik őket.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 73. SZ.: HAMILTON

1788. március 21.

New York állam népéhez

A végrehajtó hatalom erejének harmadik alkotóeleme anyagi támogatásának megfelelő szabályozása. Nyilvánvaló, hogy ha nem fordítanánk kellő figyelmet erre a cikkelyre, a végrehajtó hatalmi ág szétválasztása a törvényhozó hatalmi ágtól csupán névleges lenne, egyszerűen nem számítana. Ha a törvényhozói hatalom a tetszése szerint állapíthatja meg a legfőbb tisztségviselő fizetését és javadalmazását, oly mértékben teheti engedelmes szolgájává, amilyen mértékben csak jónak látja. A legtöbb esetben vagy az ínség fenyegetésével, vagy a bőkezűség kísértéseivel lehetne elérni, hogy véleményét a törvényhozó hatalmi ág úri kedve szerint változtassa. Ezek a kifejezések – tágabb értelmezésben – kétségkívül túl erősek. Vannak emberek, akiket sem a kétségbeesés, sem a lekenyerezés nem csábíthat kötelességük elhanyagolására; de ez a fajta erény nem terem meg minden bokorban. Általánosságban az a

helyzet, hogy akinek hatalmában áll megszabni egy ember anyagi támogatását, bizony kedvére irányíthatja az illető akaratát. Ha egyáltalán szükséges tényekkel vagy adatokkal igazolni ezt az egyszerű igazságot, hát nem kevés példa hozható fel még a mi országunkban is arra, hogy a törvényhozói hatalom anyagi intézkedéseinek terrorjával vagy vonzerejével a végrehajtó hatalom mennyire megfélemlíthető vagy mi mindenre kapható.

Nem lehet tehát eléggé hangsúlyozni azt a dicsérendő figyelmet, amelyet az alkotmánytervezetben erre a kérdésre fordítottak. „Az Elnök szolgálataiért meghatározott időpontokban díjazásban részesül, amelyet *sem felemelni, sem csökkenteni nem lehet az alatt az idő alatt, amelyre megválasztották. Ugyanezen idő alatt* sem az Egyesült Államoktól, sem az egyes államoktól nem fogadhat el más anyagi juttatást."* Elképzelni sem lehet ennél megszívlelendőbb szabályozást! Az elnök kinevezésekor a törvényhozó hatalom egyszer s mindenkorra kinyilvánítja, hogy milyen anyagi juttatásban részesül az elnök a szolgálataiért arra az időtartamra, amelyre megválasztották. S ha ezt a törvényhozó hatalom megtette, nem áll módjában a juttatást sem növelni, sem csökkenteni, egészen az új választással kezdődő új szolgálati periódus kezdetéig. Nem gyengítheti az elnök eltökéltségét az anyagi szükségleteit kihasználva, s nem korrumpálhatja a pénz csábításával. Sem az uniónak, sem bármelyik tagállamának nem lesz módjában más juttatásban részesíteni az elnököt, s neki magának sem lesz módjában más juttatást elfogadni, mint amit és amennyit az eredeti szándéknyilatkozat előirányzott. S persze nem lehet az elnöknek olyan anyagi indítéka, amelynek alapján lemondhat az alkotmányban megszabott függetlenségéről.

A végrehajtó hatalom tetterejének utolsó kellékei a felsoroltak közül: a szükséges jogkörök. Nézzük, milyen jogköröket kíván juttatni az alkotmánytervezet az Egyesült Államok elnökének.

Az első ilyen szembeötlő jogkör: az elnök bizonyos körülmények között megvétózhatja a törvényhozás két házának döntéseit vagy határozatait; más szóval: bármelyik törvényjavaslatot visszaküldheti kifogásaival; vagyis megakadályozhatja, hogy törvényerőre emelkedjenek, kivéve ha a törvényhozó testület két házának mindegyike kétharmados többséggel utólag ratifikálja őket.

Ismételten utaltunk rá, hogy a törvényhozó hatalmi ág hajlamos beavatkozni a többi hatalmi ág jogköreibe és magához ragadni ezeket a hatásköröket; azt is említettük, hogy korántsem elegendő papíron megvonni a hatalmi ágak közötti határvonalakat; és azt a következtetést is levontuk – sőt: be is bizonyítottuk a tételt –, hogy mindegyik hatalmi ágat alkotmányos önvédelmi fegyverzettel kell ellátni. Ezekből a világos és kétségbevonhatatlan alapelvekből adódik a végrehajtó hatalmi ág feltétlen vagy korlátozott vétójoga a törvényhozói ágak határozataival szemben. Az egyik vagy a másik nélkül a végrehajtó hatalmi ág teljességgel képtelen volna megvédeni magát a törvényhozó hatalmi ág beavatkozásaitól. Egymást követő határozatokkal fokozatosan csökkenthetnék vagy akár egyetlen szavazással semmissé tehetnék a hatalmát. És akár az egyik, akár a másik módon, a törvényhozói és a végrehajtói hatalmi ág rövidesen ugyanabban a kézben összpontosulhatna. Még ha a törvényhozó testületben nem nyilvánulna is meg olyan törekvés, hogy magához ragadja a végrehajtó hatalmi ág jogköreit, a logika és az elméleti szabatosság akkor is arra intenek, hogy az egyiket nem szabad kiszolgáltatni a másiknak, hanem el kell látni az önvédelem alkotmányos és hathatós jogkörével.

A szóban forgó jogkörnek van azonban egy további előnye. Ugyanis nemcsak a végrehajtó hatalmi ág védőpajzsa, hanem további biztosíték a helytelen törvények becikkelyezésével szemben. Üdvös módon tompítja a törvényhozó testületben a testület többségét esetleg befolyásoló pártütés, kapkodás vagy a közjó ellenében működő bármiféle érzelem és indulat hatásait.

Némelyek nem egy alkalommal szembehelyezkedtek a vétójoggal, mondván, hogy nem feltételezhető, hogy egyetlen ember erényesebb vagy okosabb, mint több ember együtt; ha pedig ez így van, akkor nem helyes a végrehajtó hatalom fő tisztségviselőjének megadni a lehetőséget, hogy ellenőrizze a törvényhozó testületet.

Ha megvizsgáljuk ezt az észrevételt, kiderül, hogy nem méltányos, sőt: megtévesztő. Az, hogy helyes-e az intézkedés (mármint a vétójog) vagy sem, nem függ össze a végrehajtó hatalom bölcsességével vagy erényes voltával, hanem azon a feltevésen alapszik, hogy a törvényhozó hatalom nem tévedhetetlen. Ennélfogva a hatalomvágy olykor arra csábíthatja, hogy bitorolja más kormányzati részlegek jogait vagy jogköreit; továbbá: a pártütés szelleme néha rossz vágányra terelheti a törvényhozó testület tanácskozásait, s a pillanatnyi benyomások olykor olyan elhamarkodott lépésekre serkenthetik, amelyeket kiérleltebb megfontolás nyomán maga is elvetne. Az első indíték, amely az említett jogkört a végrehajtó hatalom legfőbb tisztségviselőjére ruházza: képessé tenni őt az önvédelemre. A második: növelni a közösség esélyeit, hogy kapkodás vagy hanyagság miatt, esetleg szántszándékkal megszavazott rossz törvényekkel szemben eredményesen védekezzék. Minél többször vizsgálunk meg valamely intézkedést s minél eltérőbb egymástól a vizsgálók helyzete, annál kisebb a kellő megfontoltság hiányából fakadó tévedéseknek vagy azoknak a ballépéseknek a veszélye, amelyek eredete valami közös indulat, érzelem vagy érdek okozta „fertőzés". Sokkal kevésbé valószínű, hogy bárminő bűnös nézetek a kormányzat minden ágát ugyanabban az időpontban és ugyanazzal a céllal kapcsolatban fertőzik meg, mint az, hogy mindegyiküket egymás után vezetik félre.

Azt mondhatná valaki, hogy a rossz törvények megakadályozásának jogköre a jó törvények elgáncsolásának veszélyét is magába foglalja, s fölhasználható mindkét – vagy bármelyik – célra. Ennek az ellenvetésnek azonban csekély jelentőséget

tulajdonítanak azok, akik kellőképpen fel tudják mérni a törvényeknek azt az ingatag és változékony voltát, amely a mi kormányzataink jellegének és szellemének legnagyobb fogyatékossága. Nézetük szerint ugyanis az olyan intézmények, amelyeknek célja fékezni a törvényalkotó túlbuzgalmat és fenntartani a dolgoknak azt az állapotát, amelyben egy adott pillanatban történetesen leledzenek, sokkal több jót tehetnek, mint amennyit árthatnak, mivel kedveznek a törvényhozói rendszer nagyobb stabilitásának. Az ártalomért, amely néhány jó törvény elgáncsolásából adódhat, bőségesen kárpótol a jó néhány rossz törvény megakadályozásának előnye.

Ez azonban még nem minden. Szabad kormányzati rendszerben a törvényhozó testület túlsúlya és jelentős befolyása, továbbá a kockázat, amelyet a végrehajtó hatalom elviselni kénytelen, ha erőpróbára kerül sor, kellő biztosíték arra, hogy a vétójogot nagy körültekintéssel gyakorolják, s hogy e téren a végrehajtó hatalmi ág gyakrabban gyanúsítható félénkséggel, mint elhamarkodott lépésekkel. Hiába vannak az angol királynak sokoldalú szuverén jogai, hiába származik befolyása ezernyi forrásból, óvakodnék megvétózni a parlament két házának közös határozatait. Mindent elkövetne persze, hogy befolyását latba vetve elgáncsoljon egy számára kellemetlen intézkedést és ne engedje eljutni a trónig, mivel mindenképpen el akarná kerülni a dilemmát: vagy érvénybe lép az intézkedés, vagy pedig – ha a király szembehelyezkedik a törvényhozó testület szándékával – esetleg magára haragítja az országot. Nem valószínű, hogy a király végső fokon gyakorolná az előjogát; kivéve persze, ha nyilvánvalóan ez a helyes megoldás, vagy pedig végszükség esetén. Nagy-Britanniában minden jól tájékozott ember tudja, mennyire helytálló ez az észrevételem. A korona vétójogát már hosszú ideje nem gyakorolták.

Ha egy olyan hatalmas és jól körülbástyázott tisztségviselő, mint az angol király óvakodik az említett jogkör gyakorlásától, mennyivel nagyobb elővigyázatosság várható el az

Egyesült Államok elnökétől, akit négy rövid esztendő tartamára bíznak meg egy teljességgel és tisztán republikánus kormányzat végrehajtó hatalmának a gyakorlásával!

Nyilvánvalóan nagyobb a veszélye annak, hogy nem minden szükséges esetben gyakorolja a jogkörét, mint annak, hogy túl sokszor vagy túlzott mértékben gyakorolja. Éppen ebből a forrásból fakad az egyik érv a vétójog ellen. Azt mondják: külsőleg gyűlöletes jog, a gyakorlatban pedig haszontalan. De abból, hogy esetleg ritkán gyakorolják a jogkört, még nem következik, hogy sohasem gyakorolják. Abban az esetben, amelyre az alkotmány megszerkesztői legfőképpen gondoltak – vagyis amikor közvetlen támadás éri a végrehajtó hatalmi ág alkotmányos jogait, vagy amikor a közjót nyilvánvaló és kézzelfogható veszély fenyegeti, egy valamennyire is erélyes ember igenis igénybe venné az önvédelem alkotmányos eszközeit, és megfogadná a kötelesség és a felelősségérzet jó tanácsait. Az előbbi esetben fokozná az eltökéltségét a tisztsége hatalmához fűződő közvetlen érdek; az utóbbi esetben pedig a választók jóváhagyása; ők ugyanis, bár kétségek esetén persze inkább a törvényhozó testület pártját fognák, egyértelmű és világos esetekben nemigen hagynák, hogy a részrehajlása félrevezesse őket. Most egy csupán átlagosan erélyes vagy szilárd tisztségviselőről beszélek. Mert vannak olyan emberek, akikben megvan a bátorság, hogy minden körülmények között és minden kockázat vállalásával teljesítsék a kötelességüket!

A Konvenció ebben a vonatkozásban az arany középutat választotta: ez egyrészt megkönnyíti annak a jogkörnek a gyakorlását, amelyet ebben a tekintetben a végrehajtó hatalom tisztségviselőjére rábíztak, másrészt a jogkör eredményes gyakorlását a törvényhozó testület tekintélyes részének szándékától teszi függővé. Az abszolút vétójog helyett a már ismertetett feltételes vétójoggal ruházná fel a végrehajtó hatalmi ágat. Ezt a jogkört az érdekelt jóval készségesebben gyakorolná, mint a másikat. Mert az az ember, aki esetleg fél attól,

hogy egy törvény hatályba lépését éppen az ő VÉTÓJA akadályozza meg, már korántsem aggályoskodik, ha módjában áll – újragondolás végett – visszaküldeni a törvényjavaslatot a törvényhozó testületnek, hiszen így a törvényjavaslatot csak akkor utasítják el végleg, ha a törvényhozás mindkét házának (egyenként) több mint egyharmada egyetért az elnöki kifogásokkal. A végrehajtó hatalom fő tisztségviselőjét bátoríthatja a gondolat, hogy ha a kifogásainak érvényt tud szerezni, akkor a törvényhozó testület igen jelentős mértékű támogatását tudhatja magáénak, s a testület befolyása hozzáadódik a sajátjához, úgyhogy immár a közvélemény szemében is helyesnek minősül a magatartása. A közvetlen és kategorikus vétó külsőleg gorombább és könnyebben idéz elő ingerültséget, mint az érvekkel alátámasztott ellenvetések, amelyeket vagy jóváhagynak, vagy elvetnek azok, akiknek szól. S minél kevésbé sértő az ilyen ellenkezés, annál könnyebben élhetnek vele; épp ezért a gyakorlatban eredményesebb. Remélhetőleg nem fog gyakran megtörténni, hogy helytelen nézetek kerekednek felül a törvényhozás mindkét házának több mint kétharmadában egyazon időpontban, mégpedig a végrehajtó hatalom ellensúlyozó hatásával dacolva. Ez mindenesetre sokkal valószínűtlenebb, mint az, hogy az ilyen nézetek az egyszerű többség határozatait és magatartását befolyásolják. A végrehajtó hatalom ilyenfajta jogköre gyakran csendes és észrevétlen, de azért erőteljes hatást fejthet ki. Ha igazolhatatlan akciókra hajlamos emberek ráeszmélnek, hogy általuk nem irányítható hatóságok emelhetnek akadályokat eléjük, gyakran meggondolásra készteti őket a puszta aggodalom, hogy valaki szembehelyezkedhet velük, s így nem rohannak oly lelkesen fejjel a falnak, mint hogyha nem félnének a külső akadályoktól.

Mint már más helyütt említettük, New York államban feltételes vétójog letéteményese egy olyan testület, amelynek tagjai a kormányzó, a Legfelsőbb Bíróság kancellárja és bírái, vagy e bírák közül bármelyik kettő. Különféle alkalmakkor

igénybe vették már a közreműködését, nemegyszer sikerrel. S a testület hasznossága azzal vált szembetűnővé, hogy az alkotmány megszerkesztésében közreműködő olyan személyek, akik hevesen ellenezték a létesítését, mostanra – tapasztalataik alapján – őszinte csodálói lettek.[1]

Mint más helyütt már említettem, a Konvenció a tervezet e részének megszerkesztésében eltávolodott New York állam alkotmánymodelljétől, s a massachusettsi mintát tette magáévá. E választást két nyomós okkal vélem indokolhatónak. Az egyik: a törvény értelmezésére hivatott bírákat esetleg elfogulttá teszi, hogy korábban, felülvizsgálói minőségben, már véleményt nyilvánítottak. A másik: mivel gyakori a kapcsolat köztük és a végrehajtó hatalom között, esetleg túlságosan is beleélik magukat a végrehajtó hatalom legfőbb tisztségviselőjének nézeteibe, úgyhogy fokozatosan valami veszedelmes együttműködés vagy összejátszás alakulhat ki a végrehajtó és a bírói hatalmi ágak között. Lehetetlen persze a bírákat szigorúan távol tartani minden olyan hivatástól, amely nem a törvények értelmezése. De különösen veszélyes olyan helyzetbe hozni őket, amelyben korrumpálhatja vagy befolyásolhatja őket a végrehajtó hatalom.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 74. SZ.: HAMILTON

1788. március 25.

New York állam népéhez

Az Egyesült Államok elnöke „a főparancsnoka az Egyesült Államok szárazföldi haderejének és hajóhadának, valamint az egyes államok milíciájának, *amikor az utóbbiakat az Egyesült Államok tényleges szolgálatában alkalmazzák*".* Ennek az

[1] Közéjük tartozik Mr. Abraham Yates, a Konvenció tervezetének heves ellenzője. (Publius)

előírásnak a helyes volta önmagában is oly nyilvánvaló és általánosságban annyira összhangban van az állami alkotmányok precedenseivel, hogy nemigen szorul magyarázatra vagy igazolásra. Még azok az államok is, amelyek tanácsadó testületet adtak a legtöbb tisztségviselő mellé, a katonai hatalmat jórészt egyedül az ő kezébe összpontosították. A kormányzás valamennyi gondja és feladata közül a hadviselés irányítása az, amely leginkább megköveteli az egyszemélyi hatalomgyakorlás igényelte tulajdonságokat. A hadviselés irányítása nem más, mint a közös haderő vezetése; s a közös haderő vezetésének és fölhasználásának jogköre a végrehajtó hatalmi jogkör meghatározásának szokásos és lényeges része.

Az elnök „írásban felhívhatja a végrehajtó hatalom bármely ágának vezetőjét, hogy nyilvánítson véleményt az adott hivatal kötelezettségeivel összefüggő bármely kérdésben”.* Az alkotmánytervezet e passzusát merő szószaporításnak tekintem, a benne szabályozott jogkör ugyanis természetes velejárója a szóban forgó tisztségnek.

Az elnöknek „– *a közjogi felelősségre vonás esetét kivéve* – joga van az Egyesült Államok ellen elkövetett bűncselekményekért kirótt büntetés végrehajtásának felfüggesztésére és a kegyelmezésre”. Az emberiesség és a jó politika együttesen azt diktálják, hogy a lehető legkevésbé se gátolja vagy zavarja senki és semmi a kegyelmezés jótékony előjogának gyakorlását. Minden ország büntető törvénykönyve oly nagy – szükséges – szigorról tesz tanúbizonyságot, hogy ha nem lehetne aránylag könnyen kivételes elbánáshoz folyamodni az inkább szerencsétlen, mint gonosz elkövetők esetében, akkor az igazságszolgáltatásnak bizony túlságosan kegyetlen és véres volna az arculata. Mivel a felelősségérzet annál erősebb, minél kevésbé megosztott, logikus a következtetés, hogy az egyedülálló ember a leghajlamosabb azoknak a motívumoknak az elfogadására, amelyek a törvény szigorának enyhítése mellett szólnak, és a legkevésbé enged az olyan meggondolásoknak,

amelyek a törvény jogos bosszúja ellen nyújtanának védelmet. Az a gondolat, hogy egy embertársának sorsa egyedül tőle, a legfőbb tisztségviselőtől függ, természetesen lelkiismeretességre és óvatosságra int. S a félelem, hogy gyengeséggel vagy cinkossággal vádolják, hasonló – bár persze más előjelű – körültekintésre ösztönöz. Másfelől, mivel az emberek általában önbizalmat merítenek abból, hogy sokan vannak, gyakran esetleg egymást biztatnák valamilyen megátalkodott állásfoglalásra, és azt a gyanút vagy vádat is könnyen semmibe vennék, hogy igaztalanul vagy álságosan irgalmasak. Ennélfogva tehát egyetlen ember alkalmasabbnak látszik a kegyelmezésre, mint valamely testület.

Ha nem tévedek, akkor csakis a hazaárulás bűntettével kapcsolatban helytelenítették némelyek, hogy a kegyelmezés joga az elnökre ruháztassék. Ilyen esetekben – mondották – a kegyelmezésnek a törvényhozói hatalom egyik vagy másik, esetleg mindkét ága jóváhagyásától kellene függenie. Nem tagadom: nyomós okok szólnak amellett, hogy ebben a tekintetben esetleg az említett testületnek vagy egy részének a közreműködéséhez folyamodjanak. Mivel a hazaárulás közvetlenül a társadalom léte ellen irányul, ha a törvény előtt az elkövető bűnösnek találtatott, helyesnek látszik, hogy a kegyelmezést a törvényhozó testület ítélkezési jogkörébe utalják. Annál inkább, mivel a legfőbb tisztségviselő cinkosságának feltételezése nem zárható ki teljesen. Vannak azonban nyomós ellenérvek is. Nem kétséges, hogy egyetlen mértéktartó, józan férfiú kényes helyzetekben alkalmasabb az olyan mozzanatok mérlegelésére, amelyek a büntetés elengedése mellett vagy ellen szólnak, mint bármiféle népes gyülekezet. Külön figyelmet érdemel, hogy a hazaároláshoz gyakran kapcsolódik zendülés – mint nemrégen Massachusetts államban* – a lakosság jelentős hányadának részvételével. Minden ilyen esetben várható, hogy a népképviseletet ugyanaz a szellem hatja át, amely a cselekményt előidézte. És ha a szemben álló

felek körülbelül egyenlő erejűek, akkor az elítélt személy barátainak és pártfogóinak titkos rokonszenve, felhasználva mások jóindulatát vagy éppen gyengeségét, gyakran ott is büntetlenséget követel, ahol elrettentő példára volna szükség. Másfelől, amikor a zendülést olyan okok váltották ki, amelyek a többségi párt neheztelését szítják fel, gyakran ott is makacsság és könyörtelenség nyilvánul meg, ahol a politikus magatartás türelmet és irgalmat igényelne. A legfőbb érv azonban, amely amellett szól, hogy a kegyelmezés jogkörének a legfőbb tisztségviselő legyen a letéteményese, a következő: felkelés vagy lázadás idején gyakran adódnak olyan kritikus pillanatok, amikor a felkelőknek vagy lázadóknak jókor felkínált kegyelem helyreállíthatja a közösség nyugalmát, s az ilyen alkalom, ha kihasználatlan marad, később már visszahozhatatlan. A halogatás viszont – a törvényhozó testület vagy egyik ágának összehívása az intézkedés jóváhagyása céljából – sokszor nem más, mint a kedvező alkalom elszalasztása. Egy hét, egy nap, sőt egy óra elvesztése is végzetes lehet olykor. Aki erre azt mondja, hogy az elnök alkalmanként felhatalmazható, hogy az ilyen esetekben belátása szerint intézkedjék, annak azt válaszolom, hogy először is: kérdéses, hogy egy körülhatárolt alkotmányban adományozható-e ilyen jogkör törvényes úton, másodszor pedig: nem lenne politikus *előre* olyan lépést tenni, amely kilátásba helyezi a büntetlenséget. Az ilyenfajta rendkívüli eljárást esetleg gyengeségként vagy félénkségként értelmeznék némelyek, és bátorítaná a potenciális bűnelkövetőket.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 75. SZ.: HAMILTON

1788. március 26.

New York állam népéhez

„Az Elnöknek joga van hozzá, hogy a Szenátus útmutatásával és hozzájárulásával nemzetközi szerződéseket kössön, feltéve, ha a jelen levő szenátorok kétharmada azzal egyetért."* Jóllehet ezt a szabályozást különféle érvekkel és nem kis hévvel támadták, nem habozom azt a szilárd meggyőződésemet kinyilvánítani, hogy ez az alkotmánytervezet egyik legalaposabban átgondolt és legkevésbé kifogásolható része. Az egyik ellenvetés alapja a hatalmi ágak keveredésének elcsépelt tétele; egy másik ellenvetés viszont úgy szól, hogy a jogkör kizárólagos letéteményese a szenátus kell legyen. Mások azt kifogásolják, hogy a szerződéseket kevés ember megkötheti. Ennek az ellenvetésnek a hangoztatói közül némelyek azt mondják, hogy a képviselőháznak is szerepet kellene juttatni a dologban, mások viszont azt állítják, hogy egyetlen változtatás szükséges csupán: „a *jelen lévő* szenátorok kétharmada" helyébe a „*valamennyi* szenátor kétharmada" kifejezés iktatandó. Mivel szeretném azt remélni, hogy a tervezetnek erről a részéről az egyik korábbi értekezésben közölt észrevételeim a jó ítélőképességű emberek szemében már kedvező megvilágításba helyezték a kérdést, itt csupán néhány kiegészítő megjegyzésre szorítkozom, mégpedig főleg az imént említett ellenvetésekkel összefüggésben.

Ami a hatalmi ágak keveredését illeti, más helyütt már kifejtettem annak a szabálynak a valódi értelmét, amelyre ezt az ellenvetést alapozzák, ennélfogva természetesnek tartom, hogy a nemzetközi szerződéskötésre vonatkozó cikkelyben a végrehajtó hatalom és a szenátus együttműködése korántsem szabálysértő. Hadd tegyem hozzá: a nemzetközi szerződéskötés jogkörének különleges jellege kiváltképpen indokolja az

ilyen együttműködést. Jóllehet a kormányzásról szóló irodalomban nem egy szerző a végrehajtó hatalom kizárólagos jogkörébe utalja a dolgot, ez bizony önkényes elrendezés. Mert ha alaposan megvizsgáljuk ezt a műveletet, azt találjuk, hogy inkább törvényhozói, mint végrehajtó hatalmi jellegű, jóllehet szigorúan véve egyik kategóriába sem tartozik. A törvényhozó hatalmi ág feladata lényegében a törvényalkotás, más szóval: a társadalom szabályozására szolgáló előírások kialakítása. A végrehajtó hatalom tisztségviselőjének funkciója viszont minden bizonnyal a törvények végrehajtása és a közös erő megfelelő felhasználása vagy azért, hogy a törvényeknek érvényt szerezzen, vagy pedig a közös honvédelem céljaira. A nemzetközi szerződések megkötésének jogköre nyilván sem az egyik, sem a másik fejezetbe nem tartozik. Sem a létező törvények végrehajtásához, sem az új törvények életbe léptetéséhez, s még kevésbé a közös erő fölhasználásához. Ennek a jogkörnek a tárgya: külföldi országokkal kötött SZERZŐDÉSEK, amelyek törvényerejűek ugyan, de alapjuk a jóhiszeműségben gyökerező kötelezettségvállalás. A nemzetközi szerződések nem a főhatalom által az alattvaló számára előírt szabályok, hanem főhatalom és főhatalom megállapodásai. A szóban forgó jogkör tehát alighanem külön kategória, és voltaképpen sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalomhoz nem tartozik. A máshol részletezett s a nemzetközi tárgyalásokhoz nélkülözhetetlen sajátosságok a végrehajtó hatalmat jelölik ki mint a legalkalmasabb közeget az ilyen ügyletekben való közreműködésre, míg a megbízatás rendkívüli fontossága, a nemzetközi szerződéseknek a törvény szerepét betöltő funkciója nagyon is amellett szól, hogy a törvényhozó testület egésze vagy legalábbis egy része részt vegyen a megkötésükben.

Bármilyen helyénvaló vagy biztonságos is a szerződéskötés teljes jogkörét a végrehajtó hatalom legfőbb tisztségviselőjére bízni ott, ahol ez a tisztségviselő örökletes uralkodó, egyál-

talán nem biztonságos és teljességgel helytelen rábízni ezt a jogkört egy négy évre megválasztott tisztségviselőre. Más alkalommal megjegyeztük – és ez az észrevétel kétségkívül helytálló –, hogy jóllehet az örökletes egyeduralkodó gyakorta népelnyomó, az a veszély aligha fenyegeti, hogy idegen hatalmak megvesztegethetik – ahhoz túl nagy személyes érdeke fűződik a kormányzáshoz. Ámde az az ember, aki a privát állampolgár státusából emelkedik a legfőbb tisztségviselő rangjára, s aki szerény vagy csekélyke vagyonnal rendelkezik csupán és olyan – nem túlságosan távoli – időszakra kénytelen gondolni, amikor valószínűleg visszatérni kényszerül az odahagyott állapotba, nos, ez az ember olykor bizony kísértést érez, hogy kötelességét feláldozza az érdekek javára, s az ilyen kísértésnek ellenállni emberfölötti erényességet igényel. A pénzsóvár ember megkísérthető, hogy vagyonszerzés céljából elárulja az állam érdekeit. A becsvágyó ember egy idegen hatalom segítségével szerzett saját gyarapodását szabhatja meg választói elárulásának áraként. Az emberi viselkedés története nem igazolja azt a fennkölt nézetet az erényességről, amely indokolná, hogy az ország olyan kényes és fontos dolgot, mint amilyen a világ többi részéhez fűződő kapcsolata, kizárólagosan arra az egy tisztségviselőre bízza, akit akkora hatalommal ruháznának fel, mint az Egyesült Államok elnökét.

Csakis a szenátusra bízni a nemzetközi szerződések megkötésének jogkörét azt jelentené, hogy lemondunk az elnök alkotmányos funkcióinak előnyeiről a külföldi hatalmakkal folytatott tárgyalásokban. Igaz, a szenátusnak akkor is lehetősége volna ebben a minőségében igénybe venni őt, de el is tekinthetne ettől; s a sértődöttség vagy az intrika inkább az utóbbit idézné elő. Ezenkívül a szenátus egy ügyintéző alkalmazottja aligha mondhatná magáénak olyan mértékben idegen hatalmak bizalmát és tiszteletét, mint az ország alkotmányos képviselője, s természetes, hogy nem képes ugyanolyan nyomatékkal és éppoly hathatósan cselekedni. Az unió ily módon

nagy előnytől esne el külkapcsolatainak intézésében, a nép pedig a végrehajtó hatalom közreműködéséből adódó biztonsági többletet vesztené el. Igaz, meggondolatlanság volna, ha kizárólag ő viselné egy ilyen fontos megbízatás terhét, de kétségtelen, hogy részvétele jelentős mértékben növelné a társadalom biztonságát. Világosan kimutatható, hogy a szóban forgó jogkör közös – elnöki és szenátusi – birtoklása nagyobb biztonságról kezeskedik, mint hogyha vagy az elnök, vagy a szenátus külön-külön rendelkeznék vele. És aki alaposan megfontolja a körülményeket, amelyeknek az elnök kijelölésében közre kell játszaniuk, rá kell eszmélnie, hogy ezt a tisztséget mindig olyanoknak kell viselniük, akiknek a szerződések megszerkesztésében való közreműködése mind a bölcsesség, mind a tisztesség szempontjából különösen kívánatos.

Az egyik előző értekezésben tett megjegyzések, amelyekre ennek az írásnak egy másik részében már utaltam, döntő súllyal esnek latba a képviselőháznak a szerződések kialakításában való részvétele ellen. Az említett testület összetételének változásai és – számításba véve jövőbeli növekedését – sokrétűsége kizárja, hogy az ilyen megbízatás kielégítő végrehajtásához szükséges tulajdonságokkal rendelkezzék. Pontos és átfogó külpolitikai ismeretek; az ugyanazokhoz a nézetekhez való állhatatos és módszeres ragaszkodás; a nemzeti szellem iránti szép és egyöntetű fogékonyság; a határozottság; a *diszkréció* és a gyors ügyintézés egyszerűen összeegyeztethetetlenek az ilyen változó és ilyen nagyszámú testülettel. A dolgot annyira bonyolulttá tenné a sok-sok különféle testület közreműködésének szükségessége, hogy ez már önmagában is alapos ok az ellenkezésre. Gyakrabban lenne szükség a képviselőház összehívására, sokszor hosszú ideig kellene a házat együtt tartani, hogy a különböző fázisokban jóváhagyják a szerződést – mindez sok kényelmetlenséggel és többletköltséggel járna, s már ez is elegendő, hogy meghiúsítsa az ilyen terveket.

Marad még egy megvitatandó ellenvetés: nevezetesen, hogy a szenátus összlétszámának kétharmadával kellene helyettesíteni a *jelen levő* tagok kétharmadát. Vizsgálódásaink második fejezetében kimutattuk, hogy minden olyan előírás, amely valamelyik testületnek több mint az egyszerű többségét igényli döntései érvényességéhez, könnyen zavart okozhat a kormányzati intézkedésekben, közvetve pedig azzal a következménnyel járhat, hogy a többség véleményét aláveti a kisebbség nézeteinek. Ez a meggondolás elegendő ahhoz, hogy kimondjuk: a Konvenció a lehető legmesszebbre ment abban a törekvésében, hogy a nemzetközi szerződések kialakításában a nagy számok előnyét összeegyeztesse vagy a közéleti testületek tevékenységével, vagy pedig a közösség többségi véleményének ésszerű figyelembevételével. Ha a tagok összlétszámának kétharmados többsége a követelmény, ez sok esetben gyakorlatilag az egyhangú döntés igényével lenne egyenértékű, hiszen a tagok egy része gyakorta nem jelenik meg az üléseken! Minden olyan politikai intézmény története, amelyben ez az alapelv érvényesült, a tehetetlenség, a zűrzavar és a rendetlenség története. Bizonyíték erre a római tribunok, a lengyel diéta, a németalföldi rendek példája; bár a hazai példák voltaképpen szükségtelenné teszik a külföldi párhuzamok felidézését.

A teljes testület valamilyen rögzített hányadának megkövetelése valószínűleg nem növelné jobban a nagy létszámú testület előnyeit, mint az, ha csupán a jelen levő tagok egy bizonyos arányát igénylik. Az előbbi megoldás csökkenti a lelkiismeretes részvétel indítékait, hiszen a határozathozatalhoz mindig csak egy bizonyos számú tag szavazata szükséges. Az utóbbi megoldás egy olyan *aránytól* teszi függővé a testület határozatképességét, amelyen akár egyetlen tag jelen- vagy távolléte módosíthat, úgyhogy itt éppen ellenkező a hatás. És mivel a lelkiismeretes, pontos részvétel felértékelődése a testület minél nagyobb arányú aktivitására ösztönöz,

nagyon valószínű, hogy a határozatokról akár ebben, akár abban az esetben igenis a nagy számok döntenek, s jóval kisebb lenne a halogatás lehetősége. Ne feledjük, hogy a jelenlegi konföderációban már két tag képviselhet – és rendszerint *képvisel is* – egy-egy államot; így előfordul, hogy a kongresszus, amely most egyedüli letéteményese az unió *valamenynyi jogkörének,* nemigen áll több személyből, mint a javasolt szenátus. Ráadásul – mivel a tagok államonként szavaznak, és hogyha valamelyik államnak csak az egyik szenátora volna jelen, a szavazata elveszne – indokolt a feltevés, hogy a szenátusban, amelynek tagjai egyénenként szavaznának, a tényleges szavazatok száma nemigen lenne kisebb a mostani kongresszus aktív szavazatainál. Ha mindehhez hozzávesszük az elnök együttműködését, nyugodtan levonhatjuk a következtetést, hogy Amerika népe az új alkotmány alapján több garanciát fog élvezni a nemzetközi szerződéskötés jogkörének tisztességtelen felhasználásával szemben, mint most, a konföderáció rendszerében. S ha egy lépéssel továbbmegyünk és tekintetbe vesszük a szenátus valószínű növekedésének perspektíváját – új államok létesülése következtében –, akkor nemcsak bőséges alapunk lesz bízni benne, hogy elegendően lesznek azok, akikre a szóban forgó jogkört ráruházzuk, hanem valószín„leg arra a következtetésre is jutunk, hogy a szenátus várható létszámánál népesebb testület már nemigen lenne alkalmas a jogkör ellátására.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 76. SZ.: HAMILTON

1788. április 1.

New York állam népéhez

Az elnök „*kijelöli* és a Szenátus útmutatása és hozzájárulása alapján kinevezi a nagyköveteket, más diplomatákat és konzulokat, a Legfelsőbb Bíróság bíráit és az Egyesült Államok más olyan tisztviselőit, akiknek kinevezése tekintetében az Alkotmány nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket... A Kongresszus azonban, ha úgy találja helyesnek, az alsóbb hivatalok tisztviselőinek kinevezését törvényben egyedül az Elnökre, a bíróságokra vagy a végrehajtó ágazatok vezetőire ruházhatja át. Az elnöknek joga van a *megüresedett hivatalok* betöltésére, *amikor a Szenátus nem ülésezik,* olyan megbízások adományozásával, amelyek a legközelebbi ülésszak végén *lejárnak.*"*

Mint egy korábbi értekezésünkben megállapítottuk, „a jó kormányzatnak valódi próbaköve, hogy milyen mértékben képes a kielégítő adminisztrációra". Ha jogosnak ismerjük el ezt az észrevételt, akkor az Egyesült Államok tisztségviselői kiválasztásának a fentebb idézett passzusokban meghatározott módját, némi vizsgálódás nyomán, különösen ajánlatosnak kell minősítenünk. Nem könnyű ennél jobban megszerkesztett tervezetet kigondolni az unió tisztségeinek méltányos – vagyis megfelelően kiválasztott emberekkel való – betöltésére; és nem szorul bizonyításra, hogy végeredményben *ez* határozza meg a kormányzat jellegét.

Abban mindenki egyetért, hogy köznapi esetekben a kinevezés jogkörét háromféleképpen lehet kialakítani. Vagy egyetlen emberre ruházzuk a jogkört; vagy egy mérsékelt létszámú, *kiválasztott* testületre; vagy pedig egyetlen olyan emberre, akit egy ilyen testület támogat. Hogy az egész nép gyakorolja ezt a jogkört? Nos, mindenki készségesen elismeri, hogy ez kivi-

hetetlen; minden egyéb hátrányt figyelmen kívül hagyva már csak azért is, mert emellett a népnek nemigen maradna ideje semmi másra. Ha tehát a következőkben gyülekezetről vagy testületről beszélünk, a már ismertetett módon kiválasztott testületről vagy gyülekezetről, gyűlésről van szó. A nép, mint közösség, lélekszámánál és területi szétszórtságánál fogva nem mozgatható az ármánynak és az intrikának azzal a rendszerével, amelyet sokan minősítenek úgy, mint legfőbb akadályát annak, hogy a szóban forgó jogkört valamilyen testületre ruházzák.

Mindazok, akik gondolkoztak már ezen a témán, vagy akik átgondolták az értekezéseink más részeiben az elnök kinevezéséről tett észrevételeket, azt hiszem, egyetértenek azzal, hogy a posztot valószínűleg egy jó vagy legalábbis elfogadható képességű ember fogja betölteni. E feltevésből kiindulva, hadd állapítsam meg, hogy egy jó ítélőképességű férfiú alkalmasabb az egyes tisztségek betöltéséhez szükséges sajátos tulajdonságok elemzésére és felmérésére, mint egy hasonló, sőt talán még jobb ítélőképességű emberekből álló testület.

Egyetlen személy egyedüli és osztatlan felelősségének természetes velejárója a mélyebben átérzett kötelességtudat és az, hogy éberebben ügyel a jó hírére. Ennélfogva az illetőt jobban sarkallja a kötelesség és az érdek, hogy alaposan tanulmányozza a tulajdonságokat, amelyek alkalmassá tesznek valakit ennek vagy amannak a tisztségnek a betöltésére, és pártatlan módon, tárgyilagosan azokat részesítse előnyben, akik a leginkább megérdemlik a kinevezést. Az ilyen embernek *kevesebb* személyes kapcsolatot kell tekintetbe vennie, mint egy egész testületnek, amelynek minden egyes tagja kénytelen a maga személyi kapcsolataira figyelemmel lenni; úgyhogy nehezebben téríthetik rossz útra a baráti érzelmek. Egyetlen jó ítélőképességű, intelligens embert kevésbé vezethetik félre, látását kevésbé homályosíthatják el a különböző nézetek, érzelmek és érdekek, amelyek oly gyakran torzítják

és rontják el egy kollektív testület döntéseit. Semmi sem olyan alkalmas a szenvedélyek szítására, mint a személyi kérdések, akár önmagunkra vonatkoznak, akár pedig arra, hogy kit vagy kiket válasszunk, kit vagy kiket részesítsünk előnyben. Így aztán, ha valamilyen testület gyakorolja a közhivatali kinevezések jogkörét, szükségképpen teljes parádéban felvonulnak előttünk a testület tagjainak magán- és pártszimpátiái és antipátiái, pártos rokonszenvei és ellenszenvei, ragaszkodásai és ellenségeskedései. A választás, bármely időpontban történik, ilyen körülmények között természetszerűleg vagy az egyik pártnak a másik felett aratott győzelméből, vagy pedig valamiféle pártközi kompromisszumból ered. Bármelyik eset következik be, a jelölt belső értékei gyakran a háttérbe szorulnak. Az első esetben a párt szavazatait leginkább egyesítő tulajdonságok többet nyomnak a latban, mint azok, amelyek a jelöltet alkalmassá teszik a tisztség betöltésére. A második esetben a szövetség valamilyen érdekegyeztetésen alapul: „Egyezzetek bele, hogy erre a posztra a mi jelöltünk kerüljön, s akkor mi belemegyünk, hogy azt a tisztet a ti emberetek töltse be." Rendszerint ez az alku lényege. És ritkán fordul elő, hogy a pártdiadalok vagy pártkompromisszumok célja és kimenetele a közszolgálat jobbítása vagy javulása volna.

A Konvenció idevonatkozó előírásának legértelmesebb bírálói alkalmasint megérezték az imént kifejtett alapelvek igazságát. Azt mondják, hogy az elnököt csupán arra lenne szabad felhatalmazni, hogy a szövetségi kormányzat felügyelete alatt végrehajtsa a kinevezéseket. De könnyű bebizonyítani, hogy a remélhető előnyök mind a *kijelölés* jogköréből erednek, amelyet a tervezet szerint az elnökre ruháznának, miközben elkerülhető mindaz a hátrány, amely abból fakadna, ha az említett tisztségviselőnek teljhatalmat juttatnának a kinevezésben. A kijelölésnél csakis az ő véleménye érvényesülne; és mivel egyedüli kötelessége kijelölni azt az embert, aki a szenátus jóváhagyásával egy bizonyos tisztséget fog

viselni, felelőssége egyenértékű azzal, amit a végleges kinevezéssel magára vállal. Ebből a szempontból nem lehet különbség a kijelölés és a kinevezés között. A kötelességteljesítésnek ugyanazok az indítékai érvényesülnek mind a két esetben. S mivel csakis olyan embereket nevezhetnek ki, akik előzőleg elnyerték az ő jóváhagyását, minden kinevezett voltaképpen az ő választása.

De nem felülbírálható-e az elnöki jelölés? Elismerem, hogy igen, ez azonban csupán azt jelenti, hogy az elutasított személy helyett az elnök másvalakit jelölhet. A véglegesen kinevezett személy csakis az ő – ha esetleg nem is az első számú – pártfogoltja lehet. Nem nagyon valószínű, hogy a kinevezést felülbírálnák. A szenátus aligha esik kísértésbe, hogy egy másik – általa favorizált – jelölt kedvéért elutasítsa az elnök emberét, hiszen nem lehet biztos benne, hogy az ő kedvence egyáltalán sorra kerül egy második vagy harmadik jelölés folyamán. Még abban sem lehetnek biztosak a szenátorok, hogy a következő jelölt bárminő tekintetben is elfogadhatóbb lesz a számukra. Egyet nem értésük az elutasított személynek afféle megbélyegzésével lehet egyenértékű, és olyan színben tűnhetik fel, hogy kedvezőtlen a véleményük a legfőbb tisztségviselő ítélőképességéről; nem valószínű tehát, hogy gyakran tagadnák meg a jóváhagyásukat, ha az elutasításnak nincs valami különleges és nyomós oka.

Miért van akkor egyáltalán szükség a szenátus együttműködésére? Válaszom az, hogy közreműködésének szükségessége erőteljesen, bár általában minden feltűnés nélkül befolyásolja a dolgok alakulását. Jól semlegesíti az esetleges elnöki protekciót, és nagymértékben megnehezíti, hogy – állami hovatartozás, családi kapcsolatok, személyi kedvezések vagy népszerűség-hajhászás miatt – alkalmatlan személyek neveztessenek ki. Ráadásul a szenátus közreműködése igencsak elősegíti a kormányzat stabilitását.

Nem nehéz belátni, hogy ha valaki egymaga rendelkeznék

tisztségek betöltéséről, sokkal nagyobb mértékben vezérelnék a személyes hajlandóságai és érdekei, mint hogyha egy másik, független testületnek kellene megvitatnia választásának helyes vagy helytelen voltát és dönteni róla, kivált, ha ez a testület ráadásul a törvényhozás egyik ágazata. Az elutasítás lehetősége erőteljesen motiválná az átgondolt javaslattételt. Ha valamiféle elvtelen kedvezésen vagy népszerűség-hajhászáson kapnák rajta a legfőbb tisztségviselőt, veszélyben forogna a hírneve és – választott tisztségviselőről lévén szó – a politikai léte, s ráadásul egy olyan testület kísérné figyelemmel a tevékenységét, amelynek véleménye nagymértékben befolyásolja a közvéleményt. Mindez feltétlenül korlátozná a legfőbb tisztségviselőt: szégyellne – és félne is – olyan jelöltet javasolni a legmagasabb vagy legjövedelmezőbb állásokra, akinek egyetlen érdeme, hogy abba az államba való, amelybe maga az elnök, avagy ilyen vagy olyan személyi kapcsolatok fűzik hozzá, vagy pedig elég jelentéktelen és engedelmes ember ahhoz, hogy az elnök alázatos eszköze legyen.

Azt az ellenvetést szokták felhozni ezzel az érveléssel szemben, hogy az elnök a jelölés jogköre adta befolyásánál fogva elnyerheti a szenátus cinkosságát. A politikai gondolkodásban csaknem ugyanakkora hiba azt feltételezni, hogy természettől fogva mindenki korrupt, mint azt, hogy mindenki derék ember. Az átruházott hatalom intézménye azt is magában foglalja, hogy az emberiségben van annyi becsület és tisztesség, amely jogos alapja lehet a bizalomnak. A tapasztalat igazolja ezt az elméletet: a tisztesség még a legkorruptabb kormányzatok legkorruptabb időszakában is megvolt. A brit alsóházat régóta vádolják megvesztegethetőséggel – Nagy-Britanniában is, nálunk is; és nem kétséges, hogy a vád nagyon is megalapozott. De éppoly kevéssé kétséges, hogy az említett testületben igenis számos független szellemű és közösségben gondolkodó ember található, akiknek szavuk van az országos tanácskozásokban. Ebből eredően – és a jelenlegi rendszer sem

kivétel ez alól – az említett testület józansága gyakran fékezi az uralkodó elfogultságait, akár személyekről, akár intézkedésekről van szó. Elképzelhető ugyan, hogy a végrehajtó hatalom alkalomadtán befolyásolhatja a szenátus egyik-másik tagját, de erőltetett és nem reális a feltevés, hogy egyszerűen megvásárolhatja az egész testületet. Aki az emberi természetet a valóságnak megfelelően ítéli meg, tehát aki sem az erényességet nem túlozza el, sem a bűnösséget nem tartja egyetemesnek, az elég okot lát arra, hogy bízzék a szenátus becsületességében, és így bízzék nemcsak abban, hogy a végrehajtó hatalom nem képes korrumpálni vagy megszédíteni a tagok többségét, hanem abban is, hogy a szenátusnak a kinevezésben való közreműködése jelentős mértékű és üdvös korlátja lehet az említett tisztségviselő magatartásának. De nemcsak a szenátus tisztessége az egyetlen tényező, amelyben bízni lehet. Az alkotmány gondoskodott néhány fontos biztosítékról azzal a veszéllyel szemben, hogy a végrehajtó hatalom befolyásolja a törvényhozó testületet. Kinyilvánítja ugyanis: „Szenátor vagy képviselő *mandátumának ideje alatt* nem nevezhető ki az Egyesült Államok fennhatósága alá tartozó olyan polgári hivatalra, amelyet ezen időszak alatt létesítettek, vagy amelynek díjazását ezen idő alatt felemelték. Az Egyesült Államok fennhatósága alá tartozó hivatalt viselő személy hivatalának ideje alatt a Kongresszus egyik Házának sem lehet a tagja."*

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 77. SZ.: HAMILTON

1788. április 2.

New York állam népéhez

Mint már mondottuk, az lenne az egyik várható előnye annak, ha a szenátus közreműködnék a kinevezésekben, hogy ez hozzájárulna a kormányzat stabilitásához. A szóban forgó testület jóváhagyása lenne szükséges mind az elmozdításokhoz, mind a kinevezésekhez. Így aztán a legfőbb tisztségviselő személyében történő változás nem okozna a kormánytisztviselők között olyan nagyfokú és általános felfordulást, mint hogyha az elnök egymaga döntene a hivatali tisztségekről. Ha bármilyen rangú tisztviselő a gyakorlatban bizonyította, hogy alkalmas a posztjára, akkor az új elnök óvakodnék attól, hogy egy számára kellemesebb személyt próbáljon kinevezni a helyére, mivel tartana attól, hogy a szenátus helytelenítése meghiúsítaná a próbálkozást és némileg csökkentené az elnök hitelét. Minél inkább becsüli valaki a kormányzati stabilitást, annál inkább méltányolja azt az intézkedést, amely a közéleti emberek hivatali egzisztenciáját egy olyan testület jóváhagyásához vagy helytelenítéséhez köti, amely – összetételének tartóssága miatt – minden valószínűség szerint kevésbé van kitéve a változékonyságnak, mint a kormányzat bármelyik más tagja vagy alkotóeleme.

A szenátusnak és az elnöknek ez az összekapcsolása a kinevezésekre vonatkozó cikkelyben némely alkalommal azt az ellenvetést váltotta ki, hogy módot ad az elnöknek a szenátus túlzott mértékű befolyásolására; más esetekben viszont éppen az ellenkező érvvel hozakodtak elő – ami alkalmas bizonyíték arra, hogy egyik ellenvetés sem igaz.

Ha az elsőt pontosan megfogalmazzuk, azzal már meg is cáfoltuk. Így hangzik: „Az elnök túlságosan nagy *befolyást* gyakorolna a szenátusra, mivel a szenátusnak megvolna a

jogköre, hogy *korlátozza* az elnököt." Színtiszta önellentmondás. Nem lehet kétséges, hogy a kinevezés kizárólagos jogköre sokkal inkább képessé tenné az elnököt, hogy veszedelmes módon a hatalmába kerítse a szóban forgó testületet, mint hogyha csupán a jelölés jogkörével rendelkeznék, amely jelölés a szenátus jóváhagyásától függ.

Nézzük a fordított előjelű ellenvetést: „A szenátus befolyásolná a végrehajtó hatalmat." Mint már több más esetben alkalmam volt megjegyezni, az ellenvetés homályossága kizárja a szabatos válasz lehetőségét. Milyen formában nyilvánul meg az említett befolyás? Milyen tárgykörben? Valaki úgy befolyásolható – a szó itt használt értelmében –, hogy a befolyásolónak módjában áll valamilyen kedvezményben részesíteni őt. Mármost: hogyan kedvezhet a szenátus az elnöknek az elnöki kinevezésekkel kapcsolatos vétójoga okán? Ha erre valaki azt mondja: néha úgy kedvezhet a szenátus az elnöknek, hogy belenyugszik az elnök választotta személy kijelölésébe, amikor pedig a közérdek más magatartást diktálna, én erre azt válaszolom: igen-igen kevés olyan eset fordulna elő, amikor az elnöknek személyes érdeke fűződnék az eredményhez, úgyhogy a szenátus belenyugvása lényegesen bizony nem befolyásolná őt. Az a HATALOM, amely *megteremtheti* a kedvezmények és javadalmazások lehetőségét, minden bizonnyal inkább vonzza azt a HATALMAT, amely csupán akadályokat gördíthet az útjába, mintsem hogy vonzódnék hozzá. Ha pedig az elnök befolyásolása az elnök *korlátozását* jelenti, nyilván éppen ez volt a szándék! Mint már kimutattuk, ez a korlátozás üdvös lenne, s ugyanakkor nem járna semmiféle olyan következménnyel, amely a legfőbb tisztségviselő korlátozatlan tevékenységéből eredő előnyök közül akár csupán egyetlenegyet is kiküszöbölne vagy megszüntetne. A kijelölés joga magával hozná mindazt a jót, amit a kinevezés joga eredményez, és jelentős mértékben kiküszöbölné a hátrányait.

Ha összehasonlítjuk a kormányzat tisztségviselői kinevezésének tervezetét New York állam alkotmányának erre vonatkozó előírásaival, határozottan állíthatjuk, hogy az előbbi részesítendő előnyben. A tervezet szerint a kinevezés jogköre egyértelműen a végrehajtó hatalmat illeti. És mivel minden egyes kinevezést a törvényhozó hatalom egyik teljes ága elé kellene terjeszteni véleményezésre, a kinevezés körülményei, az eljárás következményeképpen, köztudomásúak lennének, úgyhogy a közvélemény könnyen megtudhatja, hogy az egyes tényezők milyen szerepet játszottak. Egy helytelen kijelölésért egyedül és feltétlenül az elnök lenne hibáztatható. Egy helyes kijelölés elutasításának ódiuma teljességgel a szenátusra hárulna, s ezt még az a meggondolás is súlyosbítaná, hogy a szenátus keresztezte a végrehajtó hatalom jó szándékát. Helytelen kinevezés esetén a végrehajtó hatalom a jelölés miatt, a szenátus pedig a jelölés jóváhagyása miatt maradna szégyenben és kapna szemrehányást, jóllehet nem egyenlő mértékben.

New York államban mindennek a fordítottja jellemzi a kinevezés módját. A kinevezési tanács három-öt személyből áll, egyikük mindig az állam kormányzója. Ez a kis létszámú testület elkülönített, a nyilvánosságtól hermetikusan elzárt helyiségben ülésezik, ekként igyekszik végrehajtani a rábízott feladatot. Köztudomású, hogy az alkotmányban foglalt néhány, nem egészen egyértelmű kifejezésre támaszkodva a kormányzó magának követeli a kijelölés jogát, de nem tudni, hogy milyen mértékben vagy milyen módon gyakorolja ezt a jogot; s azt sem, hogy vajon volt-e ellenjavaslat a kinevezést illetően. Egy helytelen kinevezés elítélésének sem súlya, sem tartós hatása nincsen, mivel voltaképpeni szerzője ismeretlen, és a rosszallásnak nincs meghatározott célja. Határtalan tere nyílik az ármánynak és az intrikának, s a felelősség elvész. A publikum legfeljebb azt tudhatja meg, hogy a kormányzó magának követeli a kinevezés jogát; hogy a *négy* tag közül *kettő* különösebb nehézség nélkül túlságosan is gyakran

manipulálható; hogy ha egy testület néhány tagja történetesen rendíthetetlen, állhatatos karakter, gyakran meg lehet szabadulni ezektől az okvetetlenkedőktől, ha az ülések időpontját úgy állapítják meg, hogy megnehezítsék az illetők részvételét; s hogy – okkal, ok nélkül – időnként sok helytelen kinevezés történik. Hogy New York állam kormányzója arra használja-e fel a pozíciót, amelyet a kormányzat e kényes és fontos szektorában szükségszerűen betölt, hogy a legalkalmasabb embereket választja ki a tisztségekre, vagy áruba bocsátja-e ezt az előnyt olyan személyeknek, akiknek fő érdeme, hogy alázatos kiszolgálói a kormányzói akaratnak, és ezzel a személyes befolyás megvetésre méltó és veszedelmes rendszerét mozdítja elő – nos, ezek olyan kérdések, amelyek – a közösség szerencsétlenségére – csupán spekuláció és találgatás tárgyai lehetnek.

Akármilyen is egy kinevezési tanács összetétele, mindenképpen olyan zártkörű testület, amelyben teljes mértékben érvényesülhet az ármánykodás és az intrika. A testület létszáma – a költségek tarthatatlan növekedése nélkül – nem lehet elég nagy ahhoz, hogy kizárja az összejátszás lehetőségét. S mivel a testület minden tagjának megvannak a maga barátai és kapcsolatai, a kölcsönös kedvezés óhaja a szavazatok és a pozíciók botrányos adás-vevését eredményezi. Egyetlen ember privát kapcsolatainak igényeit nem nehéz kielégíteni; de ha már egy tucat vagy húsz ember privát kapcsolatairól van szó, az azt jelenti, hogy a főbb kormányzati állásokat néhány család monopolizálja, és ennél hamarabb semmilyen intézkedéssel nem lehetne elérni, hogy arisztokrácia vagy oligarchia alakuljon ki. Ha a tisztséghalmozás elkerülése végett gyakran változna a testület személyi összetétele, akkor teljes mértékben kiütköznének az ingatag kormányzat hátrányai. Az ilyen testület jobban ki lenne téve a végrehajtó hatalom befolyásának, mint a szenátus, mert kisebb a létszáma és nem közvetlenül a közösség felügyelete alatt működik. Végered-

ményben, az alkotmánytervezettel ellentétben, az ilyen testület növekvő összegeket emésztene fel, megsokszorozná a protekcióból és az intrikákból eredő sok rosszat a tisztségek elosztásában, csökkentené a kormányzat stabilitását, és csökkentené a végrehajtó hatalom túlzott befolyása elleni biztosítékok hatékonyságát. És az ilyen testület megalakítását mégis többen melegen ajánlják a javasolt alkotmány módosításaként!

Nem lenne helyénvaló, ha úgy zárnám a kinevezésekre vonatkozó megjegyzéseimet, hogy nem teszek említést még egy elképzelésről, minthogy ennek is akadt néhány szószólója, ha nem is sok. Eszerint be kellene vonni a kinevezésekbe a képviselőházat is. De valóban éppen csak megemlítem ezt a tervet, mivel nem tudom elképzelni, hogy elnyerhetné a közösség valamennyire is számottevő részének helyeslését. Az ilyen változó összetételű és ugyanakkor nagy létszámú testület nem alkalmas az ilyen hatáskör gyakorlására. Alkalmatlansága mindenki számára nyilvánvaló, aki számot vet azzal, hogy egy fél évszázad leforgása alatt a képviselőháznak esetleg három-négyszáz személy is tagja lehet. A képviselőház ilyetén közreműködése egyszeriben eltüntetné mind a végrehajtó hatalom, mind a szenátus stabilitásának valamennyi előnyét; s rengeteg halogatással és zűrzavarral járna. A legtöbb állam helyi alkotmányának példája arra int, hogy kárhoztassuk ezt az elképzelést.

A végrehajtó hatalmi ág többi hatásköre mindössze abban nyilvánul meg, hogy jelentést tesz a kongresszusnak az unió helyzetéről; hogy az általa helyesnek tartott intézkedéseket megvitatásra a kongresszus elé terjeszti; hogy különleges alkalmakkor összehívja a kongresszust vagy bármelyik házát; hogy elnapolja a kongresszust, ha a testület képtelen megállapodni az elnapolás időpontjában; hogy nagyköveteket és követeket fogad; hogy híven végrehajtja az Egyesült Államok törvényeit és kiadja az Egyesült Államok összes tisztségviselői számára a megbízási okmányokat.

A törvényhozó testület *bármelyik* házának összehívásával és a nagykövetek fogadásával összefüggő egynémely akadékoskodástól eltekintve, nem volt ellenvetés az ilyen hatáskör-kategóriákkal szemben, de nem is igen lehetett. Szó ami szó, már az említett passzusok ellen is csak megrögzött gáncsoskodók találhattak ki kifogásokat. Ami a törvényhozás egyik vagy másik házának összehívását illeti, csupán arra a megjegyzésre szorítkozom, hogy legalábbis a szenátus vonatkozásában nem nehéz jó okot találni erre a lehetőségre. Mivel a testületnek a nemzetközi szerződéskötés ügyében párhuzamos jogköre van a végrehajtó ággal, gyakran bizonyulhat szükségesnek, hogy ebből a célból összehívják; szükségtelen és helytelen lenne viszont a képviselőházat összehívni az ilyen esetekben. Ami a nagykövetek fogadását illeti, egyik korábbi cikkemben kielégítő választ adtam erre a kérdésre.

Ezzel befejeztük a végrehajtó hatalmi ág szerkezetének és hatásköreinek áttekintését; az elemzés során igyekeztem kimutatni, hogy ez a hatalmi ág rendelkezik a tetterő minden kellékével, már amennyire ezt egy köztársaság alapelvei lehetővé teszik. Meg kell még vizsgálni, hogy vajon rendelkezik-e a republikánus értelemben vett biztonság kellékeivel, vagyis kellő mértékben támaszkodik-e a népre, s megvan-e a kellő felelősségérzete. A feletetet erre a kérdésre már a végrehajtó hatalmi ág egyéb jellegzetességeinek tanulmányozásakor megadtuk, s a válasz kielégítő módon levezethető a körülményekből: az elnököt közvetlenül a népből erre a célra választott személyek választják meg négyévenként; az elnök bármikor közjogi felelősségre vonásnak vethető alá, bírósági tárgyalás kezdeményezhető ellene, hivatalából elmozdítható és bármilyen más hivatal viselésétől eltiltható; továbbá az ezt követő köztörvényes eljárás megfoszthatja őt életétől és vagyonától. De nem ezek az egyedüli óvintézkedések, bármilyen nagy horderejűek is, amelyeket a Konvenció a közösség biztonságérzetének megszilárdítása végett megfogalmazott.

Azokban az esetekben, amelyekben valóban tartani lehet attól, hogy az Egyesült Államok legfőbb tisztségviselője visszaélhet végrehajtó hatalmával, a tervezet szerint a törvényhozó testület egyik ága felügyeletet gyakorol tevékenysége felett. Kívánhat-e többet egy felvilágosult és józan gondolkodású nép?

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 78. SZ.: HAMILTON

1788. május 28.

New York állam népéhez

Vizsgáljuk meg mármost a javasolt kormányzat bírói hatalmi ágát.

A meglévő konföderáció fogyatékosságait sorra véve félreérthetetlenül rámutattunk már a szövetségi igazságszolgáltatás hasznos és szükséges voltára. Annál kevésbé szükséges újra összefoglalni az ott vázolt szempontokat, mivel az intézmény létjogosultságát elméletileg senki sem vitatja; csupán az intézmény kialakításának módja és méretei kérdésesek. Észrevételeinket tehát ezekre a tényezőkre korlátozzuk.

A kialakítás módja a következő kérdéseket öleli fel: 1. Hogyan nevezzék ki a bírákat? 2. Mennyi időre és milyen körülmények között? 3. Hogyan osszák fel az igazságszolgáltatási hatásköröket a különféle bíróságok között, és milyen legyen e bíróságok egymáshoz való viszonya?

1. A bírák kinevezésének módja. A dolog ugyanúgy menne végbe, mint általában az unió tisztségviselőinek kinevezése; mindezt az előző két számban oly alaposan megvitattuk, hogy az, amit erről itt mondhatunk, fölösleges ismétlés lenne.

2. A tisztségviselés körülményei főként a hivatalban maradás időtartamára vonatkoznak, továbbá a bírák anyagi ellátmányával összefüggő előírásokra és felelősségük szabályozására.

A Konvenció tervezete szerint az Egyesült Államok által kinevezett minden bíró addig maradhat hivatalában, amíg azt *megfelelően látja el.* Ez megegyezik a legjobbaknak tartott állami alkotmányok előírásaival, a többi között New York állam alkotmányának rendelkezéseivel is. A tervezet ellenzői erősen vitatják az előírás helyességét, ami korántsem elhanyagolandó tünete a képzeletvilágukat és ítélőképességüket felfeldúló kifogásolási mániájuknak. Az a körülmény, hogy az igazságszolgáltatás tisztségviselőinek hivatalban maradását a korrekt magatartás szabványaihoz kötik, kétségkívül az egyik legértékesebb a kormányzati gyakorlat korszerű jobbításai közül. Monarchiában hathatósan korlátozza a fejedelem despotizmusát. Köztársaságban nem kevésbé hathatósan korlátozza a képviselő-testület jogsértő és elnyomó hajlandóságait. S a legjobb megoldás, amely bármely kormányzatnak eszébe juthat a törvények megbízható, becsületes és pártatlan érvényesítésére.

Aki figyelemmel kíséri a különböző hatalmi ágakat, feltétlenül észreveszi, hogy olyan kormányzatban, ahol ezek az ágak szétválnak egymástól, a bírói hatalom, természeténél fogva, a legkevésbé veszélyes az alkotmányos politikai jogokra, mivel a legkevésbé képes a megsértésükre. A végrehajtó hatalmi ág nemcsak a tisztségeket osztja el, hanem a közösség kardját is a kezében tartja. A törvényhozó hatalmi ág nemcsak a pénztárcával rendelkezik, hanem megszabja a minden polgár kötelességeit és jogait szabályozó rendelkezéseket is. A bírói hatalmi ágnak ezzel szemben nincs befolyása sem a kardra, sem a kasszára, nem befolyásolja sem a társadalom erejét, sem a gazdagságát, és nem hozhat operatív döntéseket. Bízvást el lehet mondani róla, hogy sem ereje, sem akarata; csupán véleménye van. S végső fokon még az ítéletei hathatóssága szempontjából is a végrehajtó hatalmi ág erős karjára kell támaszkodnia.

A dolog ilyen egyszerű felfogásából több fontos következ-

tetés vonható le. Cáfolhatatlanul bizonyítja mindez, hogy a bírói hatalom a három hatalmi ágnak összehasonlíthatatlanul a leggyengébbike;[1] hogy sosem indíthat eredményes támadást a másik két hatalmi ág ellen; és hogy a legkörültekintőbb intézkedésekre van szükség ahhoz, hogy képessé tegyük az önvédelemre a többi hatalmi ág támadásaival szemben. Bizonyítja azt is, hogy – jóllehet egyéni elnyomás kiindulhat olykor-olykor a bíróságoktól – a nép általános szabadságát erről a részről sosem veszélyeztetheti semmi; úgy értem: feltéve, ha a bírói hatalom igazán független a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágtól. Mert egyetértek azzal, hogy „Akkor sincsen szabadság, ha a bírói hatalom nincsen elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalomtól".[2] És végül bizonyítja azt is, hogy mivel a szabadságot semmiképpen sem kell ugyan félteni magától a bírói hatalmi ágtól, de bizony nagyon is félteni kell, ha a bírói hatalom szövetkezik a másik két hatalmi ág bármelyikével; bizonyítja, hogy az ilyen szövetkezés minden hatása abból ered, hogy az előbbi az utóbbitól függ, még akkor is, ha névlegesen és látszólag elkülönülnek a szóban forgó hatalmi ágak; hogy a bírói hatalmi ág – természetszerű gyöngesége következtében – állandóan érzi a veszélyt, hogy a mellérendelt hatalmi ágak lehengerlik, megfélemlítik vagy befolyásolják; s mivel semmi sem növelheti nagyobb mértékben a szilárdságát és a függetlenségét, mint a tisztségviselés tartóssága, ez a feltétel joggal tekinthető kialakításának nélkülözhetetlen kellékeként, s igen nagy mértékben tekintendő a közéleti igazságosság és a közéleti biztonság bástyájának.

Különösen a korlátozó alkotmányban lényeges a bíróságok

[1] Mint a nagy hírű Montesquieu megjegyzi *A törvények szelleméről* című munkájának I. kötetében, a 186. oldalon: „A három hatalom közül, melyekről szólottunk, a BÍRÓI HATALOM bizonyos értelemben nem is hatalom." (Sebestyén Pál fordítása. *A törvények szelleméről,* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1962. I. köt. 318. o.) (Publius)

[2] Uo., 181. o. (A magyar fordításban a 314. oldalon.) (Publius)

teljes függetlensége. Korlátozó alkotmányon azt az alkotmányt értem, amely a törvényhozó hatalmat illetően bizonyos meghatározott korlátozásokat tartalmaz, például, hogy nem hoz vagyontól és polgári jogoktól megfosztó törvényeket, *ex post facto** törvényeket és így tovább. Az ilyen megszorítások gyakorlatilag csakis a bíróságok közreműködésével vihetők keresztül, amely bíróságok kötelesek semmisnek nyilvánítani az alkotmány jellegével ellentétes rendelkezéseket. Enélkül a különleges jogokban vagy kiváltságokban foglalt fenntartások semmit sem érnének.

A bíróságok joga az alkotmánnyal ellentétes törvények semmissé nyilvánítására valamelyes zavart keltett, mivel némelyek azt képzelték, hogy e tétel értelmében a bírói hatalmi ág a törvényhozói fölébe kerekedhet. Azt hangoztatták, hogy az a hatalmi ág, amely semmissé nyilváníthatja egy másik hatalmi ág rendelkezéseit, szükségképpen felsőbbrendű annál az ágnál, amelynek rendelkezéseit semmisnek deklarálhatja. Mivel ennek a tételnek nagy a jelentősége minden amerikai alkotmányban, úgy véljük, nem kifogásolható, hogy röviden megvitassuk e tétel alapjait.

Elképzelhetetlen egyértelműbb alapelv, mint az, amely szerint valamely delegált hatalom minden olyan cselekedete, amely ellentétes megbízatásának tartalmával, érvénytelennek tekintendő. Nem lehet tehát érvényes az olyan törvény, amely ellentétes az alkotmánnyal. Ezt tagadni annyi, mint azt állítani, hogy a megbízott fontosabb a megbízójánál, hogy a szolga nagyobb ember az uránál, hogy a nép képviselői fontosabbak, mint maga a nép, s hogy a valamely hatáskörrel felruházott személyek azt is megtehetik, amire a hatáskörük nem hatalmazza fel őket, sőt még azt is, amit megtilt.

Ha erre azt mondják, hogy a törvényhozói testület a maga hatáskörének alkotmányjogi elbírálója, és hogy a maga megszabta értelmezés a többi hatalmi ágra is érvényes, a válasz a következő: az alkotmányban nem található erre vonatkozó

utalás, tehát az ilyenfajta vélelem indokolatlan. Nem feltételezhető egyébiránt, hogy az alkotmány felhatalmazná a nép képviselőit, hogy a választói akarat helyett a *saját akaratukat* érvényesítsék. Sokkal ésszerűbb feltenni, hogy a bíróságok arra hivatottak: közvetítő testületekként tevékenykedjenek a nép és a törvényhozás között, egyebek mellett abból a célból, hogy a törvényhozást a jogköre korlátai közé szorítsák. A törvények értelmezése a bíróságok hivatásszerű, sajátos feladata. Az alkotmány: alaptörvény, és a bírák alaptörvénynek kell hogy tekintsék. Ezért hát feladatuk pontosan értelmezni a jelentését, továbbá minden olyan rendelkezés jelentését is, amely a törvényhozó testület tevékenységéből ered. Ha netán kibékíthetetlen ellentét adódik a kettő között, természetesen a fontosabb és az érvényesebb kötelezettség részesítendő előnyben; más szóval: az alkotmány részesítendő előnyben a törvénnyel szemben, a nép szándéka a nép küldötteinek szándékával szemben.

Ez a tétel semmiképpen sem jelenti azt, hogy a bírói hatalmi ág a törvényhozói hatalmi ág fölött áll. Azt jelenti csupán, hogy a nép hatalma fontosabb akár az egyik, akár a másik hatalmi ágnál; s hogy ott, ahol a törvényhozó testületnek törvényekben kinyilvánított szándéka ellentétes a népnek az alkotmányban kinyilatkoztatott akaratával, a bírákat az utóbbinak kell irányítania, nem pedig az előbbinek. A bíróságnak az alaptörvények értelmében kell meghoznia a döntéseit, nem pedig az alaptörvényeknek nem tekinthető törvények szerint.

Az egymással ellentétes törvények bírói megítélése jól ismert példával szemléltethető. Meglehetősen gyakran fordul elő, hogy egyidejűleg két egymásnak részben vagy egészben ellentmondó törvény létezik, s egyik sem tartalmaz a másikat hatálytalanító kifejezést vagy záradékot. Ilyen esetekben a bíróságok feladata feloldani az ellentmondást és rögzíteni a törvények értelmét és funkcióját; s ha e törvények egyáltalán összeegyeztethetők, akkor a józan ész és a törvényesség egy-

aránt azt diktálja, hogy a bíróságoknak össze kell egyeztetni őket. Ahol ez lehetetlen, ott szükségképpen az egyik törvényt kell érvényesnek minősíteni a másik rovására. A bírósági gyakorlatban az a szabály érvényesült, hogy ami a hatályosságot illeti, a későbbi keltezésű törvény részesítendő előnyben a korábbival szemben. Ez azonban utólag konstruált szabály, amely semmiféle hatályos törvénykezésből nem adódik, csupán a dolog természetéből és józan megfontolásból. Semmiféle törvényes előírás nem diktálja a bíróságoknak ezt a szabályt – csupán önként vállalják az igazságossággal és a méltányossággal összhangban, törvényértelmezői magatartásuk irányelveként. A bíróságok úgy találták helyesnek, hogy az egymással ütköző, *egyenlő* autoritású törvények közül azt részesítik előnyben, amely a későbbi keletű szándékot fejezi ki.

A fölé-, illetve alárendelt hatalmak egymással ütköző, eredeti és származtatott jogkörű rendelkezéseinek tekintetében azonban a dolog természete és értelme az előbbi szabálynak éppen a fordítottját indokolja. A tétel szerint a fölöttes hatóság korábbi rendelkezése előnyben részesítendő az alsóbbrendű és alárendelt autoritás későbbi aktusával szemben; ennek megfelelően, ha egy bizonyos törvény vagy rendelet ellentétes az alkotmánnyal, a törvényszékek kötelessége az utóbbi mellett dönteni és az előbbit figyelmen kívül hagyni.

Nem komoly érv az, hogy a bíróságok ellentmondás örvén a saját kívánságukkal helyettesíthetik a törvényhozás alkotmányhű szándékait. Ez két egymásnak ellentmondó törvény esetén is megtörténhetik; és ugyanígy megtörténhetik egyetlen törvényre alapozott bírói ítélet esetén. A törvényt a bíróságoknak kell értelmezniük; s hogyha AKARATUKNAK óhajtanának érvényt szerezni ÍTÉLKEZÉS helyett, akkor az eredmény az lenne, hogy a saját kívánságukkal helyettesítik a törvényhozó testület kívánságát. Ha valamit jelent ez az észrevétel, hát azt, hogy a bírák ne legyenek függetlenek ama testülettől.

Ha tehát a bíróságok a korlátozó alkotmány bástyáinak te-

kintendők a törvényhozó hatalom beavatkozásai ellen, akkor ez fontos érv az igazságszolgáltatási tisztségek tartós betöltése mellett; semmi sem erősíti ugyanis ennél jobban a bírák függetlenségérzését, amely természetesen igen lényeges az ilyen nehéz kötelesség teljesítésében.

Ez a bírói függetlenség ugyancsak nélkülözhetetlen ahhoz, hogy megoltalmazza az alkotmányt és az egyén szabadságjogait a veszélyektől, amelyeket intrikusok mesterkedései, gyakran a nép soraiban jelentkező különleges körülmények hatásai okozhatnak; s jóllehet ezeket hamar visszaszorítják a helyes ismeretek és a megfontolt gondolkodás, mégis veszedelmes változásokkal járhatnak a kormányzatban, továbbá a közösség kisebbségeinek súlyos elnyomását idézhetik elő. Az indítványozott alkotmány barátai bizonyára sohasem fogják az ellenségeihez[1] csatlakozva kétségbe vonni a köztársasági kormányforma azon alapelvét, miszerint a népnek joga van módosítani vagy érvényteleníteni az alkotmányt, ha úgy találja, hogy akadályozza boldogulásában; ebből az alapelvből azonban semmiképpen sem következik, hogy a nép képviselői, ha olyan pillanatnyi felindulás lesz úrrá a választók többségén, amely összeegyeztethetetlen a létező alkotmány rendelkezéseivel, jogosan szegnék meg ezeket a rendelkezéseket, vagy hogy a bíróságoknak inkább el kellene nézniük az ilyen törvényszegéseket, mint abban az esetben, ha e törvénysértések teljes egészükben a képviselő-testület ármánykodásaiból következnének. Amíg a nép – valamilyen ünnepélyes és hiteles formában – nem módosította vagy nem érvénytelenítette a meglévő szöveget, azt kötelezőnek kell tekintenie önmagára, mind összességében, mind egyénileg; és az ilyen ünnepélyes és hiteles aktus híján a nép képviselőinek nincs joguk eltérni az alkotmánytól, még akkor sem, ha ismerik

[1] Lásd Pennsylvania konvenciója kisebbségének tiltakozását, Martin beszédét stb. (Publius)

vagy ismerni vélik a népérzületet. De nem nehéz belátni, hogy a bírák csak egészen különleges állhatatossággal képesek az alkotmány hű őrzőinek kötelességét teljesíteni ott, ahol a közösség nagy részének hangja követeli, hogy a törvényhozók alkotmányt sértsenek.

De nem pusztán az alkotmánysértés esetében lehet a bírói függetlenség jelentős oltalom a társadalom alkalmi felzúdulásaival szemben. Ezeknek a megmozdulásoknak olykor nincs egyéb oka, mint hogy igazságtalan és rendkívüli törvényekkel megsértik az állampolgárok bizonyos rétegeinek személyi jogait. Az igazságszolgáltatás tisztségviselőinek állhatatossága ebben a vonatkozásban is rendkívül fontos, mivel enyhítheti az efféle törvények szigorúságát és korlátozhatja hatásukat. Nemcsak a már megszavazott törvények esetleges közvetlen rossz hatásait mérsékelheti, hanem fékezi is a törvényhozó testületet az ilyen törvények megszavazásában; a testület ugyanis látva, hogy a bíróságok várható aggályai akadályozzák a kétes szándékú törekvések sikerét, bizonyos mértékben éppen a tervezett igazságtalanságok indítékainak kényszere alatt nagyon is hajlik majd az önmérsékletre. Olyan körülmény ez, amely jobban befolyásolja kormányzataink jellegét, mint sokan gondolnák. A bírói hatalmi ág függetlensége és mérséklő magatartásának jótékony hatása már nem egy államban tapasztalható volt; és jóllehet e jótékony hatások nemigen keltettek tetszést azok körében, akik csalódtak semmi jóval nem kecsegtető várakozásaikban, feltétlenül kiérdemelték az erényes és önzetlen emberek megbecsülését és tapsait. A minden rendű és rangú megfontolt embereknek értékelniük kell mindazt, ami előidézheti vagy erősítheti a bíróságok ilyetén magatartását, mivel senki sem lehet bizonyos benne, hogy holnap nem esik-e áldozatul valami olyan igazságtalanságnak, amelyből ma még esetleg hasznot húz. És mindenkinek éreznie kell, hogy az igazságtalanságnak a szelleme aláássa a köz- és magánbizalom alapjait, és általános kételkedést és szorongást szül.

Az alkotmányos és a személyi jogokhoz való ilyen hajlíthatatlan és egyöntetű ragaszkodás, amely, mint láttuk, nélkülözhetetlen tulajdonsága a bíróságoknak, egészen bizonyosan nem várható el az olyan bíráktól, akik csupán ideiglenes megbízás alapján töltik be tisztségüket. Az időleges kinevezések – bárhogyan szabályozzák őket és bárkitől származzanak – ilyen vagy olyan módon végzetes hatást fejtenek ki a bírói függetlenségre. Ha az ilyen kinevezéseket a végrehajtó vagy a törvényhozó hatalmi ág hatáskörébe utalják, akkor a jogkört birtokló hatalmi ággal szemben fennáll a tisztességtelen engedékenység veszélye; ha mindkettő hatáskörébe utalják, akkor senki sem akarná az egyik vagy a másik nemtetszését kockáztatni; ha az egész nép vagy a soraiból erre a célra kiválasztott személyek hatáskörébe tartoznék a dolog, akkor túlságos hajlandóság mutatkoznék a népszerűség-hajhászásra, úgyhogy nemigen bízhatnánk benne, hogy csakis az alkotmány és a törvények szerint járnak el az arra illetékesek.

Van egy további nyomós indoka a bírói tisztségek hosszú időtartamának, s ez az ilyen tisztek betöltéséhez igényelt képesítésekből fakad. Gyakorta jegyezték meg – s igen helyesen –, hogy a terjedelmes törvénykönyv egyike azoknak a kényelmetlenségeknek, amelyek szükségszerű velejárói a szabad kormányforma előnyeinek. Önkényes bírósági döntések elkerüléséhez okvetlenül szükséges, hogy szigorú szabályok és precedensek kössék meg a bírák kezét, s hogy ezek határozzák meg minden eléjük kerülő esetben a kötelességteljesítés mikéntjét; nos, az emberi butaságból és gonoszságból adódó viták és ellentétek mérhetetlen változatosságából logikusan következik, hogy a precedensek dokumentumai hatalmas kötetekre rúgnak, szakértő ismeretükhöz tehát hosszan tartó, fáradságos stúdiumok szükségesek. Így hát igen kevés olyan ember akad a társadalomban, akit a törvényekben való jártassága alkalmassá tesz a bírói posztra. És számításba véve az emberi természet köznapi gyarlóságát, még kevesebben van-

nak az olyanok, akik a kellő tisztességet a megfelelő tudással egyesítik. Ezek a meggondolások annak megállapítására késztetnek, hogy a kormányzatnak nincs nagy választéka alkalmas emberekben, s hogy a megbízatás ideiglenessége persze nemigen ösztönözné az ilyen embereket arra, hogy abbahagyják jövedelmező tevékenységüket és fogadjanak el bírói kinevezést; így hát az igazságszolgáltatás könnyen kerülhetne olyanok kezébe, akik kisebb képességekkel – tehát kevesebb haszonnal és méltósággal – intéznék az ügyeit. Országunk jelenlegi viszonyai között, amelyek valószínűleg még hosszú ideig nem változnak, az ebből származó hátrányok nagyobbak, mint amilyeneknek első pillantásra látszanak; de el kell ismerni, hogy jóval kisebbek, mint azok, amelyek a tárgykör más vonatkozásában jelentkeznek.

Egészében véve nem lehet kétséges, hogy a Konvenció bölcsen cselekedett, amikor azokat az alkotmányokat vette alapul, amelyek a *korrekt magatartástól* teszik függővé a bírói hivatalviselés időtartamát; ezért nemcsak hogy nem szabad kárhoztatni a Konvenciót, hanem meg kell mondani: az alkotmánytervezet megbocsáthatatlanul fogyatékos volna, ha figyelmen kívül hagyná a jó kormányzásnak ezt a feltételét. Nagy-Britannia tapasztalata jól szemlélteti, hogy az intézmény milyen remekül beválik.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 79. SZ.: HAMILTON

1788. május 28.

New York állam népéhez

A hivatalviselés tartóssága mellett semmi sem erősítheti jobban a bírák függetlenségét, mint a megélhetésükről való előre megszabott anyagi gondoskodás. Az elnökkel kapcsolatos észrevétel érvényes ebben a vonatkozásban is. Az ember ter-

mészete már csak olyan, hogy ha valakinek *hatalmában áll befolyásolni a létfenntartását, befolyásolhatja az akaratát* is. És nem remélhető, hogy a bírói hatalmi ág a gyakorlatban teljességgel különválasztható a törvényhozói hatalmi ágtól olyan rendszerben, amely az előbbi pénzforrásait az utóbbi alkalmi szubvencióitól teszi függővé. A jó kormányzás felvilágosult hívei minden államban joggal panaszolják, hogy az állam alkotmányából hiányoznak az erre vonatkozó pontos és félreérthetetlen előírások. Némelyik állam alkotmánya kinyilvánítja ugyan, hogy a bíráknak *állandó*[1] javadalmazás jár, de a tapasztalat nem egy esetben megmutatta, hogy az ilyen kifejezések nem elég egyértelműek a törvényhozói kibúvók kiküszöbölésére. Még határozottabb és félreérthetetlenebb szabályozás szükséges. Ezért aztán a Konvenció tervezete azt az előírást tartalmazza, hogy az Egyesült Államok bírái „szolgálataikért *meghatározott időközönként* díjazásban részesülnek, amelyet a hivatalviselésük ideje alatt nem lehet *csökkenteni*".

Minden körülménnyel számot vetve ez a legjobb formula, ami egyáltalán kigondolható. Nem nehéz belátni, hogy a pénz értékének ingadozása és a társadalom állapotának változékonysága nem tette lehetővé, hogy az alkotmány fix javadalmazási tételeket tartalmazzon. Ami ma esetleg bőkezűnek látszik, fél évszázad múlva már szűkmarkúnak és szegényesnek minősülhet. Így hát a törvényhozó testületre kellett bízni, hogy intézkedéseit a körülmények változásai szerint módosítsa, azzal a megszorítással, hogy ne legyen módjában a személyi feltételeket az egyénre nézve kedvezőtlen irányban változtatni. Ebben az esetben az ember szilárd talajon áll, és nem térítheti el kötelessége teljesítésétől a félelem, hogy esetleg kedvezőtlenebb helyzetbe kerül. Az idézett intézkedés

[1] Lásd Massachusetts alkotmányát, 13. cikkely, 1. szakasz, 2. bekezdés. (Publius)

mindkét előnyt egyesíti: a bírói tisztségek javadalmazása időről időre változtatható, ahogy a körülmények követelik, de egyik bírónak sem csökkenthető a fizetése a hivatalba lépésekor kapotthoz képest. Nyilván nem kerülte el senki figyelmét, hogy a Konvenció különbséget tett egyrészt az elnök, másrészt a bírák javadalmazása között. Az elnöké sem nem növelhető, sem nem csökkenthető. A bírák javadalmazásánál csak a csökkentés nem jöhet számításba. Ennek valószínűleg a két hivatalviselés időtartamának különbsége az oka. Mivel az elnököt négy évnél nem hosszabb időre választják, ritkán esik meg, hogy a periódus kezdetén rögzített fizetés az időszak végén már ne lenne megfelelő. Ami azonban a bírákat illeti, korrekt magatartásuk esetén akár életük végéig betölthetik tisztüket, úgyhogy könnyen előfordulhat, kivált a kormányzat kezdeti időszakában, hogy a fizetés, amely kinevezésükkor még kielégítő volt, a szolgálati évek előrehaladtával kevésnek bizonyul.

Ez a gondoskodás a bírák megélhetéséről nagyfokú elővigyázatosságról tanúskodik és igen hathatós; bízvást állítható, hogy a hivatalviselés tartósságával együtt jobb biztosítéka a bírói függetlenségnek, mint bármi, amit az egyes államok alkotmányaiban találhatunk.

Ami a bírák felelősségérzetét illeti, megszilárdításáról a közjogi felelősségre vonásra vonatkozó bekezdés gondoskodik. A bírákat – inkorrekt magatartásért – a képviselőház vonhatja felelősségre, s ügyüket a szenátus tárgyalja; elítéltetése esetén a bíró elmozdítható hivatalából és eltiltható minden tisztség viselésétől. Ez az egyetlen idevonatkozó s a bírói függetlenség követelményével összhangban álló előírás, ezenkívül pedig az egyetlen, amelynek megfelelőjét megtaláljuk New York állam alkotmányában a mi bíráinkra vonatkozólag.

Többen panaszolják, hogy nincs olyan előírás, amelynek alapján megfelelő képességek hiánya miatt a bíró eltávolítható. Ámde minden gondolkodó ember megérti, hogy az ilyen

előírást vagy nem ültetnék át a gyakorlatba, vagy pedig inkább a visszaéléseket segítené elő, semmint a helyes cél megvalósítását. Az ismert mértékegységek listáján, tudomásom szerint, nincs a szellemi képességek felmérésére alkalmas mérce. Minden próbálkozás, amely határt akarna vonni a jó és a gyenge képességek között, sokkal gyakrabban adna alkalmat személyes és pártelfogultságok érvényesítésére, mint az igazság és a közjó érdekeinek előmozdítására. Az eredmény szükségképpen önkényes, kivéve, ha kifejezett elmegyöngeségről van szó, márpedig az elmebaj mindenképpen alkalmatlansági tényező, formális és határozott előírás nélkül is.

New York állam alkotmánya korhatárt állapított meg, hogy elejét vegye a szükségszerűen veszélyes és bizonytalan vizsgálatoknak: nem lehet bíró az, aki betöltötte hatvanadik életévét. Nem hinném, hogy sokan vannak, akik ne helytelenítenék ezt a szabályt. Nincs tisztség, amelyre kevésbé illene, mint éppen a bíróira. A mérlegelés és az összevetés képessége általában a hatvan évet jóval túlélők között sem csökken; és ha ráadásul meggondoljuk, hogy milyen kevesen élik túl szellemi épségük időszakát és hogy milyen valószínűtlen, hogy egy-egy – akár kis, akár nagyobb létszámú – bírói testületben egyidejűleg tekintélyes legyen a korhatáron felüliek aránya, akkor könnyű belátni, hogy nem sok szól az efféle megszorítások mellett. Egy olyan köztársaságban, ahol nincsenek nagy vagyonok és meglehetősen szűkösek a nyugdíjak, a hazájukat sokáig és hasznosan szolgáló emberek elbocsátására a létüket biztosító állásokból, ahonnan más kenyérkereső foglalkozásra már késő átváltani, a túlkoros bírói testület képzelt veszedelménél érvényesebb és emberiesebb mentséget kellene találni.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 80. SZ.: HAMILTON

1788. május 28.

New York állam népéhez

Ahhoz, hogy pontosan ítélhessük meg a szövetségi igazságszolgáltatás megfelelő hatáskörét, elsősorban megfelelő tárgyait kell megvizsgálnunk.

Aligha vitatható, hogy az unió bírói hatalmának a következő fajta ügyekre kell kiterjednie: 1. mindazokra, amelyek az Egyesült Államok törvényeiből adódnak, amely törvényeket az alkotmányos törvényhozói hatalmi ág szavazott meg; 2. mindazokra, amelyek az unió cikkelyeiben foglalt előírások végrehajtására vonatkoznak; 3. mindazokra, amelyekben az egyik fél az Egyesült Államok; 4. mindazokra, amelyek a BÉKÉT és a KONFÖDERÁCIÓT érintik, akár az Egyesült Államok és idegen országok, akár az államok egymás közötti kapcsolataira vonatkoznak; 5. mindazokra, amelyeknek helyszíne a nyílt tenger, és amelyek a tengeri hajózást érintik és tengeri joghatóság alá tartoznak; végül pedig mindazokra, amelyeknek ügyében az egyes államok bíróságai részéről nem feltételezhető pártatlanság és elfogulatlanság.

Az első pont alapja az a kézenfekvő meggondolás, hogy mindig kell olyan alkotmányos módszernek lennie, amely érvényt szerez az alkotmány előírásainak. Mire mennénk például az egyes államok törvényhozó testületei hatalmának korlátozásával, ha nem volna valamiféle alkotmányos módszer e korlátozás érvényesítésére? A Konvenció tervezete sok olyasmitől tiltja el az egyes államokat, ami összeegyeztethetetlen az unió érdekeivel vagy a jó kormányzás alapelveivel. Az első kategóriába az importárukra kivetett vámok tartoznak, a másodikba a papírpénz kibocsátása. Józan ember nem gondolhatja, hogy ezeket a tiltásokat bárki lelkiismeretesen figyelembe veszi, ha a kormányzatnak nem áll rendelkezésére hathatós

hatalmi eszköz a tilalmak megszegésének korlátozására vagy korrigálására. Ez a hatalmi eszköz vagy az egyes államok törvényeivel szembeni vétójogot jelenti, vagy pedig a szövetségi bíróságoknak adott felhatalmazás arra, hogy bírálják felül mindazt, ami nyilvánvalóan sérti az unió alkotmányának cikkelyeit. Harmadik utat nem tudok elképzelni. A másodiknak említett metódust a jelek szerint előnyösebbnek találták az elsőnél, s úgy vélem, hogy az egyes államoknak is elfogadható.

A második pontot semmiféle érvelés vagy kommentár nem teheti érthetőbbé vagy világosabbá, mint maga a szöveg. Ha egyáltalán vannak politikai alaptételek, akkor egyikük az, amely szerint helyes, ha a kormányzat bírói hatalmi ága azonos fontosságú a törvényhozó hatalmi ággal. A kérdést eldönti, hogy az országos törvényeket szükségképpen egyöntetűen kell értelmezni. Ha tizenhárom független bíróság mond végérvényesen ítéletet ugyanabban az ügyben, ugyanazon törvények szerint, ez olyan anarchiát idéz elő a kormányzásban, amely csakis ellentmondásokat és zűrzavart okozhat.

A harmadik pontról még kevesebb a mondanivalónk. Az ország és a tagállamai vagy a polgárai között előadódó vitákban csakis az országos bíróságok lehetnek illetékesek. Minden más elgondolás ellentétben állna a józan ésszel, a precedensekkel és az emberi méltósággal.

A negyedik pont alapja az az egyszerű tétel, hogy az EGÉSZnek a békéje nem tehető a RÉSZ-től függővé. Idegen hatalmakkal szemben az unió kétségkívül felelős tagállamai magatartásáért. És a jogsértésért viselt felelősség szükségképpen együtt jár a sértés megakadályozásának lehetőségével. Mivel az igazság tagadása vagy elferdítése bírósági ítélet révén vagy bármi más módon indokoltan sorolható a háború igazságos okai közé, a szövetségi bírói hatalomnak tudomással kell bírnia mindazokról az ügyekről, amelyek idegen országok polgárait érintik. Egyaránt fontos ez a közbizalom fenntartásának

és a közösség nyugalma biztosításának szempontjából. Fölmerülhet az az elgondolás, hogy különbséget kellene tenni egyrészt az országos jellegű szerződésekkel és törvényekkel, másrészt a pusztán helyi jellegű szerződésekkel és törvényekkel összefüggő esetek között. Az előbbi kategóriában feltehetően a szövetségi bíráskodás volna illetékes, az utóbbi kategória viszont az egyes államok bíráskodásának hatáskörébe tartoznék. De legalábbis kérdéses, hogy egy külföldi ellen hozott igazságtalan ítélet, amelyben a vita tárgya teljes mértékben valami helyi törvényen alapult, vajon – ha nem orvosolják – nem éppúgy a külföldi állampolgár uralkodója ellen irányuló agresszió-e, mint az, amely valamilyen nemzetközi szerződés vagy a nemzetközi jog előírásaival ütközik. S az említett megkülönböztetés még inkább kifogásolható, ha tekintetbe vesszük, mily roppant nehéz – ha ugyan nem lehetetlen – a gyakorlatban különbséget tenni az ügyek ilyen vagy olyan jellege között. A külföldieket érintő ügyek oly jelentős része függ össze országos kérdésekkel, hogy a legbiztonságosabb és a legcélszerűbb az ilyen ügyeket az országos bíróságokra bízni.

Az imént vizsgált kérdésnél talán nem kevésbé fontos az unió békéjének szempontjából az, hogy kinek a hatáskörébe tartozik két állam, vagy valamely állam és egy másik állam polgárai, avagy különböző államok polgárai között adódó vitás ügyek eldöntése. A történelem iszonyatos képet tár elénk a széthúzásról és magánháborúkról, amelyek fölzaklatták és feldúlták Németországot, mielőtt Miksa császár, a XV. század vége felé, bevezette a BIRODALMI KAMARA intézményét; s tudjuk a történelemből azt is, hogy milyen hatalmas befolyása volt ennek az intézménynek a birodalmon belüli zavargások lecsillapítására és a birodalom nyugalmának helyreállítására. Olyan törvényszék vagy bíróság volt ez a kamara, amely felhatalmazást kapott az össznémet népesség egyes csoportjai közötti nézeteltérések végső eldöntésére.

Valamilyen szövetségi vezetés alatt működő módszere az államok közti területi viták elintézésének már abban a tökéletlen rendszerben is napirenden volt, amely eleddig összetartotta az államokat. A határköveteléseken kívül vannak más ügyek is, amelyek civódást és ellenségeskedést szíthatnak az unió tagállamai között. Egynémelyiknek a közelmúltban magunk is tanúi lehettünk. Nem nehéz kitalálni, hogy azokra a fondorlatos törvényekre utalok, amelyeket igen sok államban megszavaztak. S jóllehet a javasolt alkotmány különleges akadályokat állít a korábban kiütköző jelenségek ismétlődése ellen, ajánlatos számot vetni vele, hogy a szellem, amely ezeket létrehívta, új – előre nem látható és intézkedésekkel előre ki nem védhető – formákat fog ölteni. Minden olyan praktika, amely megzavarhatja az államközi összhangot, megfelelő tárgya a szövetségi felügyeletnek és ellenőrzésnek.

Az unió alapjának tekinthető az a tétel, amely szerint „az egyes államok polgárait megilletik az összes többi állam polgárainak nyújtott kiváltságok és mentességek".* És ha helyes az az elv, hogy minden kormánynak *birtokolnia kell az eszközöket, amelyekkel önhatalmúlag végrehajthatja az intézkedéseit,* akkor ebből következően – mivel sértetlenül érvényesítendő az unió polgárait megillető egyenlőség a kiváltságok és a mentességek terén – az országos bírói hatalomnak kell döntenie mindazokban a jogvitákban, amelyek során egy állam vagy annak polgárai szembekerülnek egy másik állammal vagy annak polgáraival. Hogy teljes mértékben érvényesítsék az ilyen alapvető intézkedést mindenféle fortély és kibúvó ellenében, szükségszerű, hogy kivitelezését olyan törvényszékre bízzák, amely – helyi jellegű elkötelezettségei nem lévén – valószínűleg pártatlan magatartást fog tanúsítani a különféle államok és polgáraik vitás ügyeiben, s amely – mivel hivatali létét az uniónak köszönheti – aligha léphet fel elfogultan azokkal az alapelvekkel szemben, amelyekre támaszkodik.

Az ötödik pontot nemigen érheti gáncs. A tagállamok hatalmának legbigottabb bálványozói sem ragadtatták még magukat odáig, hogy tagadják: tengeri jogi ügyekben az országos bíróság illetékes. Az ilyen ügyek általában oly szorosan összefüggnek a nemzetközi joggal és oly gyakran érintik idegen állampolgárok jogait, hogy megítélésükben jelentős szerepük van a közösség békéjével kapcsolatos meggondolásoknak. Legfontosabb részük a jelenlegi konföderációs rendszerben szövetségi bíráskodás alá tartozik.

Az olyan ügyeket, amelyekben a tagállamok bíróságainak elfogulatlansága nem feltételezhető, az országos bíróságokra kell bízni. Ez a szabály ésszerű és önmagáért beszél. Senki sem lehet bíró a saját ügyében, s nem bíráskodhat olyan ügyben sem, amelyhez akár a legcsekélyebb érdeke is fűződik vagy amelyben valamennyire is részrehajló lehet. Ennek az alapelvnek nem kis szerepe van abban, hogy a szövetségi bíróságokat jelölték ki a különféle államok és polgáraik közötti vitás esetek eldöntésére. És érvényesnek kell lennie ennek az alapelvnek néhány olyan esetben is, amelyek során ugyanannnak az államnak a polgárai kerülnek szembe egymással. Ide tartoznak a határvitákon alapuló földigénylések, ha a földeket más és más – egymással szomszédos – államok adományozzák, melyek egyaránt igényt tartanak a szóban forgó területre. Az engedélyező államok egyikének bíróságától sem várható el pártatlanság. Még az is lehet, hogy a törvények elébe vágnak a döntésnek, és a bíróságot eleve annak az államnak a pártjára állítják, amelyhez tartoznak. S még ott is, ahol ez nem történik meg, természetes volna, ha a bírák, mint egyének, erősen hajlanának a saját kormányuk álláspontja felé.

Miután ily módon rögzítettük és megtárgyaltuk az alapelveket, amelyeknek a szövetségi bíráskodás szervezetét irányítaniuk kellene, nézzük, hogy – ezekből az alapelvekből kiindulva – miként alakulnak a jogkörök, amelyek a Konvenció tervezete szerint e bíróságokat megilletik. „A bírói ha-

talom kiterjed a jog és méltányosság alapján minden olyan ügyre, amely a jelen Alkotmány, az Egyesült Államok törvényei és az Egyesült Államok nevében megkötött vagy megkötésre kerülő nemzetközi szerződések hatálya alatt keletkezett; nagyköveteket, más diplomatákat és konzulokat érintő minden ügyre; a tengeri hajózást és a tengeri ítélkezést érintő ügyekre; olyan jogvitákra, amelyekben az egyik fél az Egyesült Államok; két vagy több állam közötti jogvitákra; az egyik állam polgárai és egy másik állam közötti jogvitákra; a különböző államok polgárai közötti jogvitákra; ugyanazon állam polgárai közötti olyan jogvitákra, amelyek különböző államok által engedményezett földterület igénylése kapcsán keletkeztek; és egy állam, illetve ennek polgárai, valamint külföldi államok polgárai vagy alattvalói közötti jogvitákra."* Ebből áll az unió bírói hatalmának összessége. Nézzük mármost részleteiben. A jogkör kiterjed tehát:

Először. A jog és méltányosság alapján minden olyan ügyre, amely a *jelen alkotmány és az Egyesült Államok törvényeinek hatálya alatt keletkezett.* Ez megegyezik az ügyek első két olyan csoportjával, amelyeket az Egyesült Államok jogszolgáltatásának megfelelő tárgyaként soroltunk fel. Többen fölvetették a kérdést: mit jelent „a jelen alkotmány hatálya alatt keletkezett" kifejezés, szembeállítva azzal, hogy „az Egyesült Államok törvényei"-nek hatálya alatt. A különbséget már megmagyaráztuk. Példákként szolgálnak az egyes államok törvényhozó testületeinek hatásköri korlátozásai. Ezek a testületek, példának okáért, nem bocsáthatnak ki papírpénzt; ez a tilalom azonban az alkotmányból ered, s nem függ össze az Egyesült Államok egyetlen törvényével sem. Ha az említett testületek bármelyike mégis nyomatna papírpénzt, az ebből származó jogviták az alkotmány hatálya, nem pedig az Egyesült Államok törvényeinek hatálya alatt keletkezett ügyek volnának, a kifejezés köznapi, szokásos értelmében. Ebben a részpéldában tükröződik az egész.

Azt a kérdést is felvetették, hogy mi szükség a „méltányosság" szóra. Miféle „méltányos" ügyek származhatnak az Egyesült Államok alkotmányából és törvényeiből? Alig van olyan jogvita egyének között, amely ne hordaná magában a *csalásnak*, a *véletlennek*, a *bizalomnak* és a *megpróbáltatásnak* olyan elemeit, amelyek az ügyet inkább a méltányos, semmint a törvényszerű igazságszolgáltatás körébe utalják – ez a megkülönböztetés egyébként nem egy tagállamban érvényes. A méltányosság szellemében ítélkező bíróság hatáskörébe tartozik például a felmentés az úgynevezett kemény feltételeket diktáló üzletkötések kötelezettségei alól. Olyan szerződésekről van szó, amelyeket nem kifejezetten csalással vagy becsapással kötöttek, úgyhogy nincs elégséges ok arra, hogy bíróság érvénytelenítse őket, de amelyeknél az egyik fél kényszerhelyzetéből vagy bajaiból-gondjaiból a másik fél olyan egyoldalú előnyöket szerzett, amilyeneket a méltányosság szellemében működő bíróság nem tűrhet el. Az ilyen esetekben, ha az egyik vagy a másik érintett fél külföldi, a szövetség igazságszolgáltatási szervei nem hozhatnak megfelelő ítéletet, ha a „törvényes" bíróság mellett nem működik közre a méltányosság szellemében tevékenykedő törvényszék. Egy másik példa, amely szemlélteti, mennyire szükséges az ilyen „méltányossági" jogszolgáltatás a szövetségi bíróságokban: az olyan megállapodások, amelyek a különböző tagállamok által engedményezett földterület igénylése kapcsán keletkeznek. Ez az érvelés talán nem olyan kézzelfogható azokban a tagállamokban, ahol nem különböztetik meg formálisan a TÖRVÉNY-t és a MÉLTÁNYOSSÁG-ot úgy, mint New York államban, ahol ezt a mindennapi gyakorlat is példázza.

Az unió igazságszolgáltatási jogköre kiterjed

másodszor: azokra a nemzetközi szerződésekre, amelyeket az Egyesült Államok nevében kötnek vagy fognak kötni, és a nagyköveteket, más diplomatákat és konzulokat érintő minden ügyre. Ezek a felsorolt ügyek negyedik kategóriájába tartoz-

nak, mivel nyilvánvaló az összefüggésük az ország békéjének fenntartásával.

Harmadszor. A tengeri hajózást érintő és tengeri joghatóságú ügyekre. Ezek általában az országos bíróságok hatáskörébe tartozó ügyek ötödik kategóriájába sorolhatók.

Negyedszer. Olyan jogvitákra, amelyekben az egyik fél az Egyesült Államok. Ezek a harmadik kategóriába tartoznak.

Ötödször. Két vagy több állam közötti jogvitákra; az egyik állam polgárai és egy másik állam közötti jogvitákra, a különböző államok polgárai közötti jogvitákra. Ezek az említett kategóriák közül a negyedikbe tartoznak, és jellegüknél fogva bizonyos mértékben az utolsóba.

Hatodszor. Ugyanazon állam polgárai közötti olyan jogvitákra, amelyek *különböző államok által engedményezett földterület igénylése kapcsán keletkeznek.* Ezek a jogviták az utolsó kategóriába tartoznak, és *ez az egyetlen olyan eset, amelyben az indítványozott alkotmány közvetlenül intézkedik az egy és ugyanazon államhoz tartozó polgárok közötti jogviták illetékességéről.*

Hetedszer. Egy állam, illetve ennek polgárai, valamint külföldi államok polgárai vagy alattvalói közötti jogvitákra. Mint már kifejtettük, ezek a negyedikbe tartoznak a felsorolt kategóriák közül, és mint kimutattuk, az országos jogszolgáltatás körébe tartozó különleges esetek.

A szövetségi jogszolgáltatásnak az alkotmányban meghatározott különleges jogköreit ekképpen áttekintve azt látjuk, hogy összhangban vannak az alapelvekkel, amelyeknek e hatalmi ág szerkezetét irányítaniuk kell, s amelyek nélkülözhetetlenek a rendszer tökéletes működéséhez. Ha egyiküknek-másikuknak a tervezetbe iktatása részleges kényelmetlenségekkel járna, véssük emlékezetünkbe, hogy az országos törvényhozásnak messzemenően hatalmában áll olyan *kivételeket* tenni és olyan szabályokat előírni, amelyek alkalmasak e kényelmetlenségek elkerülésére. A különleges hátrányok és

bajok lehetőségét a széles látókörű elme nem úgy fogja fel, mint helytálló ellenérvet az olyan általános alapelvvel szemben, amely éppen arra irányul, hogy elhárítsa az általános hátrányokat és biztosítsa az általános előnyöket.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 81. SZ.: HAMILTON

1788. május 28.

New York állam népéhez

Térjünk vissza mármost a bírói hatalomnak a különféle bíróságok közötti megoszlásához s e bíróságok egymás közötti viszonyához.

„Az Egyesült Államok bírói hatalma (a Konvenció tervezete szerint) a Legfelsőbb Bíróságot és a Kongresszus által időről időre elrendelt és létrehozott alsóbb bíróságokat illeti."[1]

Senki sem vitatja – és nem valószínű, hogy a jövőben bárki is vitatná –, hogy szükség van egy felsőfokon és végérvényesen ítélkező bíróságra. Ennek okát más helyütt már taglaltuk, és túlságosan nyilvánvaló ahhoz, hogy ismétlésekbe bocsátkozzunk. Az egyedüli vitás kérdés, amelyet ezzel kapcsolatban felvetettek: különálló testület legyen-e ez a bíróság, vagy pedig a törvényhozás egyik ága? Ezzel összefüggésben ugyanaz az ellentmondás észlelhető, amelyet több más esetben is szóvá tettünk. Ugyanazok az emberek, akik a hatalmi ágak helytelen keveredésének ürügyén ellenzik, hogy a szenátus a közjogi felelősségre vonás bírósága legyen, azt szeretnék – legalábbis ezt adják közvetve tudtunkra –, hogy helyénvaló lenne, ha minden ügyben végső fokon az egész törvényhozó testület vagy annak egy része ítélkeznék.

Az érvelés, vagy inkább sugalmazás, amelyre a kifogást

[1] III. cikkely, 1. szakasz. (Publius)

alapozzák, a következő: „Az Egyesült Államok javasolt Legfelsőbb Bíróságának, ennek a különálló és független testületnek a hatalma nagyobb lesz a törvényhozó testület hatalmánál. Az a jogköre, hogy a törvényeket az alkotmány *szellemében* értelmezze, följogosítja az említett bíróságot, hogy a törvényeket úgy alakítsa, ahogyan jónak látja, kivált, mivel döntései semmiképpen sem függnek a törvényhozó testület felülvizsgálatától vagy korrekcióitól. Ez éppoly példa nélkül álló, mint amilyen veszedelmes. Nagy-Britanniában a bírói hatalom végső fokon a Lordok Házára korlátozódik, amely a törvényhozó hatalom egyik ága; s a brit kormányzatnak ezt a részét nálunk általában átvették a tagállamok alkotmányai. Nagy-Britannia parlamentje és jó néhány tagállamunk törvényhozó testülete bármikor törvényekkel helyesbítheti az illetékes bíróságok kifogásolható döntését. Az Egyesült Államok legfelsőbb bíróságának tévedései és hatalombitorló lépései viszont ellenőrizhetetlenek és orvosolhatatlanok lesznek." Ha azonban megvizsgáljuk ezt az érvelést, megállapíthatjuk, hogy félreértett tényekből kiinduló hamis következtetéseken alapszik.

Először is: egyetlen szó sincs a vizsgált tervezetben, amely *közvetlenül* felhatalmazná az országos bíróságokat, hogy az alkotmány szellemében értelmezzék a törvényeket, vagy amely kiterjedtebb hatáskörrel ruházná fel őket ebben a tekintetben, mint amilyet az egyes államok bíróságai igényelnek maguknak. Elismerem persze, hogy a törvények értelmezésében az alkotmánynak kell az irányadó mércének lennie, s ott, ahol az ellentmondás nyilvánvaló, az alkotmány előbbre való a törvényeknél. Ez a tétel azonban nem a Konvenció tervezetére jellemző körülményekből következik, hanem a korlátozó alkotmány általános teóriájából, s a maga igazságának határain belül a legtöbb állam kormányzatára alkalmazható, ha ugyan nem mindegyikére. Ebből a szempontból tehát nem emelhető kifogás a szövetségi jogszolgáltatás ellen, amely

nem általában helyezkedik szembe a helyi jogszolgáltatással, s nem ítél el minden olyan alkotmányt, amely igyekszik határt szabni annak, hogy a törvényhozás a saját belátása szerint járjon el.

De meglehet, a kifogás lényege a tervezett legfelsőbb bíróság sajátos szervezeti összetétele ellen irányul, mivelhogy nem a törvényhozás egyik ága, mint Nagy-Britanniában vagy New York államban, hanem bírákból álló, különleges testület. Ha a kifogás hangoztatói ezzel érvelnek, akkor le kell mondaniuk arról a jelentésről, amellyel oly nagy buzgalommal ruházták fel a hatalmi ágak különválasztásának híres-nevezetes tételét. Annyiban igazuk van – és ez összhangban áll azzal, ahogyan értekezéseinkben eddig az említett tételt értelmeztük –, hogy nem sérti a szóban forgó alapelvet, ha az ítélkezést végső fokon a törvényhozó testület egyik *részének* hatáskörébe utaljuk. Jóllehet ez nem sérti abszolút módon a kitűnő szabályt, mégis olyan közel jár a megszegéséhez, hogy már csak ezért is kevésbé kedvező ez a megoldás, mint a Konvenció indítványozta metódus. Egy olyan testülettől, amelynek, ha csak részlegesen is, szerepe volt rossz törvények megszavazásában, nemigen várható el, hogy hajlandó lesz mérséklően fellépni e törvények alkalmazásakor. Még kevésbé várható el, hogy a törvényhozói minőségükben alkotmánysértő személyek hajlandók jóvátenni a dolgot bírói minőségükben. Ez azonban még nem minden. Az okok, amelyek indokolják, hogy a bírói hivatalviselést a korrekt magatartáshoz kössük, az ellen szólnak, hogy a bírói hatalomnak végeredményben egy korlátozott időszakra megválasztott személyekből álló testület legyen a letéteményese. Képtelenség, hogy az ügyek eldöntését első fokon egy állandó bírói testületre bízzák, végső fokon viszont egy átmeneti és módosítható összetételű grémiumra. Még ennél is nagyobb képtelenség, hogy az olyan emberek döntéseit, akiket azért választottak, mert – hosszan tartó és fáradságos tanulmányok révén – a

törvények alapos ismerőinek bizonyultak, olyan személyek ellenőrizzék és vizsgálják felül, akik – hasonló tanulmányok híján – természetszerűleg csak hiányosan lehetnek birtokában ilyen tudásnak. A törvényhozó testület tagjait ritkán választják meg olyan tulajdonságok alapján, amelyek bírói tiszt betöltésére tennék alkalmassá őket; és mivel ilyeténképpen jó okkal lehet tartani a hiányos információk valamennyi káros következményétől, hasonló alapon lehet félni attól, hogy mivel az efféle testületek szükségképpen hajlamosak a széthúzásra, a pártütés fertőző lehelete megmérgezi az igazságszolgáltatás kútjait. Az a körülmény, hogy rendszeresen különböző oldalról kommandírozzák az embert, nagyon is alkalmas mind a törvényesség, mind a méltányosság hangjának az elfojtására.

E meggondolások arra késztetnek, hogy dicsérjük azoknak a tagállamoknak a bölcsességét, amelyek a bírói hatalmat végső fokon nem a törvényhozás egyik részére ruházták, hanem egy különálló és független testületre bízták. Ellentétben azoknak a feltevésével, akik szerint a Konvenció tervezete ebben a tekintetben újszerű és előzmény nélkül való, hadd állapítsuk meg, hogy New Hampshire, Massachusetts, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Észak-Karolina, Dél-Karolina és Georgia alkotmányairól másolták; és csak helyeselhető, hogy mások helyett ezeket a modelleket részesítették előnyben.

Továbbá: nem igaz, hogy Nagy-Britannia parlamentje vagy némely tagállamaink törvényhozó testületei másképpen hozhatnák helyre a bíróságok kifogásolható döntéseit, mint az Egyesült Államok jövendő törvényhozó testülete. Sem az angol alkotmány, sem a tagállamok alkotmányai nem adnak felhatalmazást arra, hogy bírói ítéleteket törvényhozói intézkedésekkel korrigáljanak. Az indítványozott alkotmányban ezt megtiltó rendelkezés sincsen, éppoly kevéssé, mint ahogyan az angol alkotmányban vagy az egyes amerikai államokéiban sincs. Valamennyi esetben az az egyetlen akadály, hogy a dolog nem felel meg a törvényesség és az ésszerűség

általános elveinek. A törvényhozás, hatáskörének túllépése nélkül, nem tud visszafordítani egy már meghozott döntést, jóllehet jövőbeli ügyekre vonatkozólag hozhat új szabályokat. Erről az alapelvről van most szó, s ez vonatkozik – valamennyi következményével együtt – ugyanolyan módon és ugyanolyan mértékben mind az egyes tagállamok kormányzatára, mind az országos kormányzatra. Akármilyen szemszögből nézzük is a dolgot, a legcsekélyebb különbség sem észlelhető.

Végül megállapítható, hogy az az állítólagos és gyakran hangoztatott veszély, hogy a bírói hatalom illetéktelenül beavatkozik a törvényhozó hatalom ügyeibe, valójában nem egyéb fantomnál. Néhanapján előfordulhat, hogy félremagyarázzák a törvényhozás szándékát vagy szembehelyezkednek vele, de az ilyesmi sose ölthet olyan méreteket, hogy igazi kellemetlenséget okozna vagy jelentősen befolyásolná a politikai rendet. Erre biztonsággal lehet következtetni a bírói hatalom általános természetéből, a hatáskörébe tartozó témákból, a bírói hatalom gyakorlásának módjából, ennek a hatalmi ágnak viszonylagos gyöngeségéből és abból, hogy teljességgel képtelen esetleges hatalombitorlási szándékát valódi erő bevetésével érvényesíteni. Ezt a következtetést jelentős mértékben igazolja az a fontos alkotmányos egyensúlyozó eszköz, amelyet a törvényhozó testület egyik részénél a közjogi felelősségre vonás kezdeményezésének, másik részénél pedig az ebből eredő döntés érvényesítésének jogköre adna eme testület kezébe a bírói hatalmi ág tagjaival szemben. Ez már önmagában is teljes biztonságot garantál. Nem foroghat fenn annak a veszélye, hogy a bírák – a törvényhozó testület jogköreivel szemben kezdeményezett szándékos hatalombitorlási lépések sorozatával – megkockáztatnák az egész testület egységes neheztelését, hiszen az említett testületnek megvolnának az eszközei, hogy a bírák arroganciáját elmozdításukkal torolja meg. Ez, gondolom, eloszlat minden ezzel összefüggő kétséget és szorongást, ugyanakkor pedig nyomós

és helytálló érv amellett, hogy a szenátus legyen a közjogi felelősségre vonás ügyeit tárgyaló törvényszék.

Minekutána megvizsgáltuk és bízvást indokolatlannak tarthatjuk a legfelsőbb bírósággal mint különálló és független szervezettel szemben fölhozott ellenvetéseket, továbbmegyek és megvizsgálom, helyes-e, ha a szervezet jogkörei között van az alsóbb bíróságok létesítése, s megvizsgálom az utóbbiak és a legfelsőbb bíróság közötti kapcsolatot.[1]

Az alsóbb bíróságok létesítésének jogköre nyilvánvalóan azt célozza, hogy ne kelljen a szövetségi illetékesség minden esetében a legfelsőbb bírósághoz fordulni. A szándék: lehetőséget adni az országos kormányzatnak, hogy az Egyesült Államok valamennyi tagállamában vagy kerületében olyan bíróságot alakítson – vagy *felhatalmazást adjon* olyan bíróság létesítésére –, amely a maga keretein belül illetékes az országos jogszolgáltatás körébe tartozó ügyek eldöntésére.

Ám többen felteszik a kérdést: vajon nem érhető el ugyanez a cél a tagállamok bíróságainak közreműködésével? A kérdésre többféle válasz adható. Igaz, a szóban forgó bíróságok alkalmasságát és illetékességét a legszélesebb körben el kell ismerni; mégis, az említett jogkör lényege a tervezet nélkülözhetetlen részének volna tekintendő akkor is, ha csupán arra hatalmazná fel az országos törvényhozást, hogy a szövetségi alkotmányból származó illetékességet átruházza ezekre a bíróságokra. Az ilyen ügyekben való döntés jogkörének átruházása a különböző tagállamok létező bíróságaira, talán

[1] Ezt a jogkört némelyek – abszurd módon – úgy állították be, hogy folyományaképpen minden tagállamban eltörlik a megyei bíróságokat, melyeket általában alsóbb bíróságoknak neveznek. Az alkotmányban azonban „A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ALÁ TARTOZÓ BÍRÓSÁGOK" létesítéséről van szó. A rendelkezés nyilvánvaló célja tehát a Legfelsőbb Bíróságnak alárendelt helyi törvényszékek létrehozása, vagy az egyes államokban, vagy pedig a nagyobb kiterjedésű kerületekben. Nevetséges a feltevés, hogy az utalás a megyei bíróságokra vonatkozik. (Publius)

éppúgy „alsóbb bíróságok létesítésének" lenne tekinthető, mint a hasonló felhatalmazásokkal rendelkező új törvényszékek létrehozása. De vajon nem lett volna szükség az állami bíróságok javára szóló közvetlenebb és határozottabb rendelkezésre? Nézetem szerint nyomós okok hozhatók fel az ilyen rendelkezéssel szemben. Még a legokosabb ember sem láthatja előre, hogy a helyi szellemiség érvényesülése menynyire teheti alkalmatlanná a helyi bíróságokat az országos ügyekben való ítélkezésre; s mindenki beláthatja, hogy némely államok törvényszékeinek mintájára létesített bíróságok alkalmatlan közvetítői lennének az unió joghatóságának. Állami bírák, akiknek állása bármikor felmondható, vagy pedig évről évre választják meg őket, nem elég függetlenek ahhoz, hogy bízhatnánk benne: állhatatosan érvényt szereznek az országos törvényeknek. S ha szükség lenne arra, hogy rájuk bízzuk az ilyen törvényekkel összefüggő ügyek illetékességét, bizony arra is szükség lenne, hogy a lehető legszélesebbre tárjuk a fellebbezés kapuját. Hogy könnyű-e vagy nehezebb-e fellebbezni, annak attól kellene függnie, mennyire megalapozott a bizalom vagy a bizalmatlanság az alsóbb bíróságok iránt. Jóllehet megelégedéssel tölt el, hogy a Konvenció tervezete az ügyek nem egy kategóriájában indokoltnak látja a fellebbviteli ítélkezést, mégis úgy látom, hogy ha gyakorlatilag *korlátlan lehetőséget* adnak a fellebbezésnek, abból bizony kellemetlenségek származhatnak mind magánemberekre, mind pedig a közre.

Nem vagyok biztos benne, de azt hiszem, jó és hasznos intézkedés, ha az Egyesült Államokat négy vagy öt, esetleg fél tucat kerületre osztják, s minden egyes kerületben – nem pedig minden egyes tagállamban – egy-egy szövetségi törvényszék tevékenykedik. E törvényszékek bírái, állami bírákkal az oldalukon, időről időre kiszállhatnak tárgyalni és ítélkezni a kerület egy-egy vidékére. Így könnyen és gyorsan működhetik a jogszolgáltatás, s a fellebbezések biztonságos módon, ész-

szerű és igen szűk keretek közé szoríthatók. Ezt a tervet látom pillanatnyilag a legjobbnak a szóba jöhetők közül, és megvalósításához az szükséges, hogy az alsóbb bíróságok létesítésének jogköre – az indítványozott alkotmány értelmében – a lehető legteljesebb mértékben érvényesüljön.

Ezek az érvek meggyőzhetik az elfogulatlan embereket, hogy az ilyen jogkör hiánya súlyos fogyatékossága lenne az alkotmánytervezetnek. Nézzük mármost, hogy a bírói hatalom miként osztható fel az unió legfelsőbb és alsóbb fokú bíróságai között.

A legfelsőbb bíróság csupán olyan ügyekben bír eredeti joghatósággal, amelyek „nagyköveteket, más diplomáciai vezetőket és konzulokat" érintenek, „valamint az olyan ügyekben, amelyekben az egyik fél VALAMELYIK ÁLLAM."* A bármilyen kategóriába tartozó diplomaták uralkodóik közvetlen képviselői. Minden őket érintő kérdés oly közvetlen kapcsolatban van a köz békéjével, hogy mind a béke fenntartásának kedvéért, mind a képviselt uralkodók iránti tiszteletből, helyes és kedvező megoldás, ha az ilyen kérdéseket már első fokon az ország legfőbb bírói testülete tárgyalja. Jóllehet a konzuloknak, szigorúan véve, nincs diplomáciai rangjuk, mégis országukat képviselik, tehát ugyanez a megjegyzés vonatkozik rájuk is. Azokban az esetekben, amelyekben az egyik fél valamelyik állam, méltóságán aluli volna, ha ügyében valamelyik alsóbb bíróság ítélkeznék.

Jóllehet talán eltérek ennek az értekezésnek a voltaképpeni tárgyától, felhasználom az alkalmat, hogy megemlítsem itt azt a feltevést, amely – merőben alaptalanul – némi riadalmat keltett. Fölvetették, hogy ha valamelyik állam értékpapírjait átruházzák egy másik állam polgárára, akkor az illető állam ellen az említett értékpapírok összege erejéig eljárás indítható a szövetségi bíróságoknál. Teljességgel alaptalan feltevés ez, mint az alábbi fejtegetésekből majd kitűnik.

A szuverén hatalom természetéből adódik, hogy peres

eljárás egyének részéről a *beleegyezése nélkül* nem indítható ellene. Ez az általános irányzat és általános gyakorlat mindenütt a világon, és ennek a helyzetnek – a szuverenitás egyik vele járó jellemzőjének – az unió minden egyes állama haszonélvezője. Ha tehát a Konvenció tervezetében nincs szó ennek az immunitásnak a megszüntetéséről, akkor a mentesség az egyes államokat továbbra is megilleti, és a veszély, amelyre utalás történt, elméleti csupán. Az állami szuverenitás elidegenítéséhez szükséges körülményeket már az adózásról szóló cikkellyel kapcsolatban megtárgyaltuk; semmi szükség itt az ismétlésre. Az ott megállapított alapelveket alkalmazva meggyőződhetünk róla, hogy semmiképpen sem helytálló a feltevés, amely szerint az egyes államok kormányzatait a tervezet elfogadása megfosztaná attól a kiváltságtól, hogy az adósságaikat a maguk módján fizessék meg, s csupán annyi kényszer hatására, amennyit a jóhiszemű kötelezettség előír. A nemzet és az egyének közötti szerződések csupán a fő hatalom lelkiismeretét kötelezik, s nincs általánosan kötelező erejük. Nem ruháznak senkire a fő hatalom akaratától független cselekvési jogot. Ugyan mire lenne jó felhatalmazást adni államok elleni adósságbehajtási perekre? Hogyan kényszerítenék ki a visszafizetést? Nyilvánvaló: másképpen nem érhető el az ilyesmi, mint a szerződő állam elleni hadviseléssel; és a szövetségi bíróságokra – hallgatólagosan és az állami kormányzatok már meglévő jogának semmibevételével – olyan hatáskört bízni, amely ilyen következményekkel jár, erőszakolt és megvédhetetlen intézkedés lenne.

Foglaljuk össze gondolatmenetünket. Mint láttuk, a legfelsőbb bíróság eredeti joghatósága az ügyek két kategóriájára korlátozódnék, s ilyen ügyek csak ritkán adódnak. Szövetségi hatáskörű egyéb ügyekben az eredeti joghatóság az alsóbb bíróságoké, s „a Legfelsőbb Bíróság fellebbviteli joghatósággal bír", „a *kivételeket* és a részletes *szabályokat* a Kongresszus állapítja meg".*

Jogilag e fellebbviteli joghatóság helyénvalóságát nemigen vonták kétségbe; tényleges alkalmazására vonatkozólag azonban annál több panasz hangzott el. New York államban több jó szándékú férfiú, aki álláspontját a bíróságainkon uralkodó stílus és formák alapján alakította ki, arra a következtetésre jutott, hogy az említett hatáskör leplezett helyettesítése az esküdtbíráskodásnak a magánjogi törvénykezési eljárással, amelyhez tengerészeti, hagyatéki és kancelláriai* bíróságaink folyamodnak. A „fellebbviteli" szó technikai értelmezést kapott, márpedig a mi jogi szókészletünkben általában egyszerűen magánjogi természetű fellebbezést jelent. De – ha információim helyesek – Új-Anglia egyik részén sem fűződik *ez* a jelentés a szóhoz. Az egyik esküdtszéktől a másikhoz való fellebbezés fogalma mind stilisztikailag, mind a gyakorlatban ismert, sőt egészen természetes, hogy mindaddig érvényes lesz, amíg kétféle ítélet hangozhat el ugyanarról. A „fellebbvitel" kifejezést tehát másképpen értik Új-Angliában, mint New York államban, ami azt bizonyítja, hogy helytelen az egy-egy tagállam jogszolgáltatásából származtatott technikai értelmezés. A kifejezés elméletileg nem jelent mást vagy többet, mint azt, hogy az egyik törvényszéknek jogában áll felülvizsgálni a másik eljárását, akár jogi, akár ténykérdésekben, akár mind a két vonatkozásban. A dolog mikéntje függhet ősi szokásoktól vagy törvényes előírásoktól (új kormányzatban szükségképpen az utóbbiaktól), és az eljárás esküdtszék segítségével vagy a nélkül hajtható végre – ahogy éppen tanácsosnak vélik. Ha tehát az alkotmánytervezet módot ad az esküdtszék megállapította ténykérdések felülvizsgálatára, az eljárás úgy szabályozható, hogy egy második esküdtszék visszaküldi az ügyet a ténykérdés második tárgyalására az eggyel alacsonyabb fokú bíróságnak, vagy pedig egyenesen a legfelsőbb bíróság döntését kéri a dologban.

Ebből azonban nem következik, hogy a legfelsőbb bíróságnak joga van az esküdtszék megállapította bármely tényt

felülvizsgálni. Amikor egy ügy tévedésre alapított fellebbvitel útján New York állam egyik alsóbb bíróságától az egyik felsőbb bíróságához kerül, miért nem teljesen helyénvaló azt mondani, hogy az utóbbi szolgáltat igazságot mind a tény-, mind a jogkérdések tekintetében? Igaz, nem kezdeményezhet új vizsgálatot a ténykérdések tekintetében, de úgy veszi őket tudomásul, mint a jegyzőkönyvben olvasható, és kimondja az ebből levezethető jogi szentenciát.[1] Ezzel eldönti a ténykérdéseket és a jogkérdéseket, a kettő különválasztása lehetetlen. Jóllehet New York állam common law alapján eljáró bíróságai esküdtszék segítségével döntik el a vitatott ténykérdéseket, nem kétséges, hogy jogukban áll mind a ténykérdésekről, mind a jogkérdésekről dönteni. Ennek megfelelően, amikor a bíróságok a perbeszédek vagy a felek képviselőinek összefoglaló előterjesztései nyomán a tényeket illetően egyezségre jutottak, nem veszik igénybe az esküdtbíráskodást, hanem rögtön rátérnek az ítélethozatalra. Ennek alapján állítom, hogy az a kitétel, miszerint „fellebbviteli joghatósággal bír, mind a jogkérdések, mind a tények tekintetében" nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a legfelsőbb bíróságnak felül kell vizsgálnia az alsóbb bíróságokon az esküdtszékek eldöntötte ténykérdéseket.

Ami ezt az előírást illeti, könnyen elképzelhető, hogy a Konvenciót a következő gondolatmenet befolyásolta. A legfelsőbb bíróság fellebbviteli hatásköre – így szólhatott az érvelés – különbözőképpen meghatározható ügyekre terjedhet ki, lehet köztük KÖZJOGI és MAGÁNJOGI ügy. Az előbbit illetően a legfelsőbb bíróság valódi tevékenységi területe általában a jogi kérdések revíziója, az utóbbi vonatkozásában viszont a ténykérdések felülvizsgálata; némely esetben pedig – ilyen például a tengerészeti zsákmányolás esete – a köz békéjének

[1] JUS és DICTIO – ez a két szó adta a *jurisdictio* kifejezést, szó szerint: „a jog kimondása". (Publius)

megőrzése a feladata. Szükséges tehát, hogy a fellebbezési jogszolgáltatás bizonyos esetekben ténykérdésekre terjedjen ki, a szó legtágabb értelmében. Nem helyes kifejezett kivételt tenni az olyan esetekkel, amelyeket eredetileg esküdtszék tárgyalt, hiszen némelyik államban *minden* bírósági ügy esküdtszék elé kerül;[1] az ilyen kivételek tehát kizárnák a ténykérdések felülvizsgálatát akkor is, ha az ilyen revízió helyénvaló lenne, és akkor is, ha nem. Kényelmetlenségek elkerülése végett a legbiztonságosabb általánosságban kijelenteni, hogy a legfelsőbb bíróság mind *jogi,* mind *tény*kérdésekben fellebbviteli joghatósággal bír, továbbá hogy ezt a hatáskört olyan *kivételek* és szabályok korlátozzák, amilyeneket az országos törvényhozás jónak lát. Ez lehetővé teszi a kormányzat számára, hogy olyan módon változtassa meg ezt a hatáskört, hogy az leginkább megfeleljen a közvélemény igazságérzetének és a közbiztonságnak.

Ha így nézzük a dolgot, minden kétséget kizáróan megállapíthatjuk: hamis és alaptalan a feltevés, hogy ennek az előírásnak az érvényesítése egyenértékű az esküdtbíráskodás *eltörlésével.* Az Egyesült Államok törvényhozása teljhatalommal elrendelhetné, hogy a legfelsőbb bíróság elé terjesztett fellebbezések ne terjedjenek ki ténykérdések felülvizsgálatára, ha az ügyet eredetileg esküdtszék tárgyalta. Ez természetesen jogszerűen alátámasztott kivétel volna; de ha – a már ismertetett okból – túlságosan széles körűnek vélné valaki, akkor korlátozható az olyan ügyekre, amelyek az említett tárgyalási mód esetében common law alapján meghatározhatók.

A bírói hatalmi ág jogkörével összefüggő eddigi észrevételek abban összegezhetők, hogy ezt a jogkört – igen körültekintően – azokra az ügyekre korlátozták, amelyek nyilvánvalóan az országos jogszolgáltatás illetékességébe tartoznak;

[1] Mint következő értekezésemben kifejtem, nézetem szerint a tagállamok párhuzamos jogszolgáltatásban vesznek részt az alsóbb szövetségi bíróságokkal, nem egy esetben szövetségi illetékességű ügyekben. (Publius)

továbbá hogy e hatáskör felosztásánál az eredeti jogszolgáltatásnak csak egy igen csekély részét tartották fenn a legfelsőbb bíróság számára, a többit az alsóbb bíróságoknak engedték át; továbbá hogy a legfelsőbb bíróság fellebbviteli joghatósággal bír mind jogi, mind ténykérdésekben valamenynyi körébe utalt ügyben, ám olyan *kivételek* és *szabályok* megszorításaival, amilyeneket tanácsosnak vélnek; azután, hogy ez a fellebbviteli joghatóság semmi esetre sem jelentheti az esküdtbíráskodás *eltörlését;* végül hogy az országos testületekben érvényesülő szokásos mértékű elővigyázatosság és tisztesség kézzelfogható előnyöket biztosít a számunkra az indítványozott bírói testület hatásaképpen, anélkül, hogy olyan kellemetlenségeket okozna, amilyenektől többen tartottak az említett forrással kapcsolatban.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 82. SZ.: HAMILTON

1788. május 28.

New York állam népéhez

Új kormányzat kialakítása, bármilyen körültekintéssel és bölcsességgel történjék is, óhatatlanul felvet bonyolult és kényes kérdéseket, kivált ha egy olyan alkotmány bevezetéséről van szó, amely bizonyos számú, különálló szuverenitás teljes vagy részleges beolvasztásán alapszik. Csakis az idő képes kiérlelni és tökéletesíteni egy ilyen összetett rendszert; csakis idő elteltével határozható meg minden egyes rész jelentősége, és csakis az idő igazíthatja össze a részeket harmonikus és összefüggő EGÉSSZÉ.

Ennek megfelelően vetődtek fel kérdések a Konvenció indítványozta tervezettel kapcsolatban, s különösen a bírói hatalom vonatkozásában. A legfőbb ilyen kérdés: hogyan viszonyulnak

az állami bíróságok azokhoz az ügyekhez, amelyek a szövetségi bíráskodás hatáskörébe utalandók? Vajon a kizárólagosság érvényesül-e, vagy pedig párhuzamos jogszolgáltatás részesei az állami bíróságok? Párhuzamos jogszolgáltatás esetén mi lesz az állami és az országos bíróságok kapcsolata? Csupa olyan kérdés, amelyet okos emberek tesznek fel, s amelyek természetesen figyelmet érdemelnek.

Az egyik előző értekezésben[1] megállapított alapelvek arra tanítanak, hogy az egyes államok megtartanak minden olyan, *már meglévő* hatáskört, amelyet nem utaltak a szövetségi testületek kizárólagos jogkörébe. Az ilyen kizárólagos átruházásnak a következő három esete lehetséges: 1. kifejezetten kizárólagos jogkörrel ruházták fel az uniót; 2. különleges jogkört kapott az unió, amely jogkör gyakorlásából kirekesztették az egyes államokat; vagy 3. olyan jogkört kapott az unió, amilyennel teljességgel összeférhetetlen az egyes államok hasonló hatásköre. Jóllehet ezek az alapelvek talán nem alkalmazhatók olyan mértékben a bírói, mint a törvényhozó hatalmi ágra, hajlamos vagyok azt hinni, hogy általában mind az előbbire, mind az utóbbira érvényesek. S mivel ez a benyomásom, ideiktatom szabályként, hogy a tagállamok bíróságai *megtarthatják* azt a joghatóságot, amelyet most birtokolnak, kivéve, ha a felsorolt módozatok egyike meg nem fosztja őket tőle.

Az indítványozott alkotmány egyetlen olyan előírását, amely látszólag a szövetségi bíróságokra korlátozza a szövetség illetékességébe tartozó ügyeket, a következő passzus tartalmazza: „Az Egyesült Államok BÍRÓI HATALMA a Legfelsőbb Bíróságot és a Kongresszus által időről időre elrendelt és létrehozott alsóbb bíróságokat ILLETI."* Ez vagy úgy értelmezhető, hogy az unió legfelsőbb bíróságának és alsóbb bíróságainak kizárólagos joga dönteni olyan ügyekben, amelyekre a hatáskörük kiterjed; vagy pedig csupán azt jelenti, hogy az

[1] I. köt. XXXII. sz. (Publius)

országos jogszolgáltatásnak egy legfelsőbb bíróságból és annyi alsóbb bíróságból kell állnia, amennyit a kongresszus jónak lát kinevezni, vagy – más szavakkal –, hogy az Egyesült Államoknak az őt megillető bírói hatalmat egy legfelsőbb bíróság és egy sor általa létesített alsóbb bíróság közreműködésével kell érvényesítenie. Az első változat kizárja, a második lehetővé teszi a tagállamok bíróságainak párhuzamos joghatóságát. Az első verzió – burkoltan – az államok hatalmának elidegenítését jelenti, a második – nézetem szerint – a lehető legtermészetesebb és legvédhetőbb értelmezés.

Világos azonban, hogy a párhuzamos joghatóság tétele csak azokra az ügyekre alkalmazható, amelyekről a tagállamok bíróságai előzőleg illetékességgel döntöttek. Nem ilyen nyilvánvaló ez az olyan ügyekben, amelyek a bevezetendő alkotmányból adódnak, amelyek ennek az alkotmánynak a *sajátosságai;* az, hogy ezekben az ügyekben nem részelteti jogszolgáltatási hatáskörben az egyes államok bíróságait, nem tekinthető a már meglévő jogkör szűkítésének. Nem azt akarom tehát mondani, hogy az Egyesült Államok – a rábízott témákra vonatkozó törvénykezésében – nem utalhatja át a szövetségi bíróságok kizárólagos illetékességébe, különleges szabályozásból adódóan, egyes ügyek eldöntését, ha jónak lát egy ilyen intézkedést; de nézetem szerint ezzel nem csorbul a tagállamok bíróságainak eredeti jogszolgáltatási hatásköre jobban, mint bármilyen fellebbezéssel; sőt az a véleményem, hogy ha az egyes államok bíróságait az országos törvényhozó testület a jövőben kifejezetten nem zárja ki bizonyos hatáskörökből, akkor természetesen tárgyalni fogják e bíróságok a törvényhozás aktusaiból adódó ügyeket. Erre a bírói hatalom természetéből következtetek, meg a rendszer általános szelleméből. Minden kormányzat bírói hatalmának látóköre túlterjed a saját helyi vagy községi törvénykezésén, és magánjogi kérdésekben kapva kap az ítélkezési jogkörébe tartozó felek között előadódó minden jogvitán, még akkor is, ha a vitás

ügyek a világ legtávolabbi sarkában érvényes törvényekkel kapcsolatosak. Bíróságaink jogvitáinak tárgya Japánnal éppúgy összefügghet, mint New York állammal. Ha ráadásul a tagállamok kormányzatait és a nemzeti kormányzatot a valóságnak megfelelően mérjük fel, ha rokon rendszereknek és EGY EGYSÉGES EGÉSZ részének tekintjük őket, akkor meggyőzőnek látszik a következtetés, hogy a tagállamok bíróságai párhuzamos joghatóság részesei minden, az unió törvényeivel kapcsolatos ügyben, kivéve a kifejezett törvényes tilalom eseteit.

Itt egy további kérdés vetődik fel: a párhuzamos joghatóság esetében vajon milyen viszony alakulna ki az országos törvényszékek és a tagállamok bíróságai között? Válaszom: a tagállamok bíróságának ítéletei ellen az Egyesült Államok legfelsőbb bíróságához lehetne fellebbezni. Az alkotmány kifejezetten a legfelsőbb bíróság hatáskörébe utal minden fellebbezést a felsorolt szövetségi illetékességű esetekben, amelyekben az eredeti ítéletet nem ő hozta. Egyetlen kifejezés sem utal arra, hogy ez a tevékenység a szövetségi alsóbb bíróságokra korlátozódnék. Kizárólag a fellebbezés tárgyát veszik itt figyelembe, nem pedig az eredeti ítéletet hozó bíróságokat. Ebből a körülményből és a dolgok logikájából következően az értelmezés kiterjesztendő a tagállamok bíróságaira. Vagy eszerint járnak el, vagy pedig a helyi bíróságok kirekesztendők a párhuzamos joghatóságból az országos horderejű ügyekben, mert ha nem ez történik, akkor az unió jogszolgáltatási illetékességét akármelyik felperes vagy vádló tetszése szerint megkerülheti. Márpedig, kivéve a nyilvánvaló szükségszerűség eseteit, az ilyen következmények kerülendők; az utolsónak említett változat kifejezetten megengedhetetlen, mivel meghiúsítaná a tervezett kormányforma nem egy legfontosabb, bevallott célját, s jelentős mértékben akadályozná a kormányzat intézkedéseit. A feltevést egyébiránt alaptalannak látom. A már hangoztatott észrevételnek megfelelően a

nemzeti és a tagállami rendszerek egységes EGÉSZ-nek tekintendők. A tagállamok bíróságai természetes segítői az unió törvényei végrehajtásának, s ha ítéleteik ellen fellebbeznek, a fellebbezés – szintén természetesen – az elé a bíróság elé kerül, amelynek célja az országos igazságszolgáltatás és az országos döntések szabályainak egységbe foglalása és összehangolása. A Konvenció tervezetének nyilvánvaló célja, hogy a felsorolt kategóriákba tartozó ügyeket a közérdekkel összefüggő nyomós okokból eredetileg vagy véglegesen az unió bíróságai döntsék el. Ha tehát a legfelsőbb bírósághoz való fellebbezési jogot tartalmazó általános kifejezéseket az alsóbb szövetségi bíróságok ítéleteire korlátozzuk ahelyett, hogy a tagállamok bíróságaira is kiterjesztenők őket, ezzel szűkítenők a kifejezések hatókörét, ami ellentétes lenne a szándékokkal és a józan értelmezés minden szabályával.

De lehet-e a tagállamok bíróságainak ítéletei ellen szövetségi alsóbb bíróságokhoz fellebbezni? Ezt a kérdést is föltették, s ez keményebb dió az előbbinél. Az igenlő választ a következő meggondolások indokolják. Először is, a Konvenció tervezete felhatalmazza az országos törvényhozást a Legfelsőbb Bíróság alá tartozó bíróságok létesítésére.[1] Kinyilvánítja továbbá, hogy „Az Egyesült Államok BÍRÓI HATALMA a Legfelsőbb Bíróságot és a Kongresszus által időről időre elrendelt és létrehozott alsóbb bíróságokat *illeti*", azután felsorolja az ügyeket, amelyekre a bírói hatalom kiterjed. Majd „eredeti" és „fellebbviteli" hatáskörökre osztja fel a legfelsőbb bíróság joghatóságát, de nem határozza meg az alsóbb bíróságok hatáskörét. Csak annyit mond a tervezet, hogy ezek a bíróságok a legfelsőbb bíróságnál alacsonyabb rendűek, és hogy nem léphetik túl a szövetségi bíráskodás meghatározott kereteit. Nem szól arról, hogy hatáskörük „eredeti" vagy „fellebbviteli"-e, vagy akár mindkettő. A jelek szerint mindezt a

[1] I. cikkely, 8. szakasz. (Publius)

törvényhozó testület tetszésére bízzák. S mivel ez a helyzet, jelenleg nem látom akadályát annak, hogy a tagállamok bíróságainak ítéletei ellen az országos alsóbb bíróságokhoz fellebbezzenek; ennek lehetősége sok előnnyel járhat. Csökkentené annak indokoltságát, hogy a szövetségi bíróságok számát növeljék, s olyan elintézési módot tenne lehetővé, amely szűkítené a legfelsőbb bíróság fellebbviteli joghatóságát. Ebben az esetben a tagállamok bíróságai teljesebb mértékben foglalkozhatnának a szövetségi ügyekkel, és a helyesnek vélt fellebbezések legtöbbje nem a legfelsőbb bíróság elé kerülne, hanem – a tagállamok bíróságaitól – az unió kerületi bíróságai elé.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 83. SZ.: HAMILTON

1788. május 28.

New York állam népéhez

A Konvenció tervezetével szemben felhozott érvek közül New York államban (és talán még néhány államban) a legnagyobb sikere annak volt, amely szerint a tervezet *nem tartalmaz alkotmányos előírást* az esküdtbíráskodásra vonatkozólag magánjogi ügyekben. Több utalás történt rá, hogy általában milyen alattomos formában hozakodtak elő ezzel az ellenvetéssel, és le is lepleződtek ezek a kísérletek; de a terv ellenzői, beszélgetésekben és írásaikban, továbbra is hangoztatják álláspontjukat. *Magánjogi ügyekről* az alkotmány valóban nem intézkedik, s e hallgatást többen úgy értelmezik, mint az esküdtbíráskodás eltörlését; az ilyen ürüggyel tartott szónoklatok nagy ravaszul azt a meggyőződést igyekeznek elhinteni, hogy ez az (állítólagos) eltörlés teljes és egyetemes, és nemcsak mindenfajta magánjogi ügyekre, hanem bűnesetekre is kiterjed. Ez utóbbival kapcsolatban érvelni éppoly hiábavaló

és terméketlen volna, mint arra törekedni, hogy komoly bizonyítékot találjunk az egész ügy *valóságos létezésére*, vagy pedig azzal bajlódni, hogy boncolgassuk ama javaslatokat, amelyek önértéküknél fogva is eléggé meggyőzőek, ha a jelentésük meghatározására alkalmas stílusban fejezik ki őket.

Ami a polgári pereket illeti, némelyek cáfolatra szinte nem is érdemes körmönfont érvekkel igyekeztek bizonygatni, hogy amiről *nem szól* a tervezet, az *el van törölve*. Minden gondolkodó ember tudja, hogy óriási a különbség a *hallgatás* és az *eltörlés* között. Ám mivel a hamis érvelés kiagyalói igyekeztek a maguk értelmezését bizonyos *jogi tantételekkel* alátámasztani, amelyeknek eredeti jelentését eltorzították, talán nem lesz teljességgel haszontalan felderíteni a harci terepüket.

Miféle tantételekre támaszkodnak? Nos, ilyenekre: „a részletek meghatározása az általánosságok kizárását jelenti"; avagy: „az egyik dolog kinyilvánítása annyi, mint a másik dolog kirekesztése". Tehát – mondják az illetők –, ha az alkotmány szerint a bűncselekményeket esküdtbíróságnak kell tárgyalnia, s az alkotmány nem szól magánjogi ügyekről, akkor ez a hallgatás voltaképpen azt jelenti, hogy polgári pereket tilos esküdtbíróság elé vinni.

A jogi értelmezés szabályai a *józan ész* szabályai, amelyeket a bíróságok a törvények értelmezésekor alkalmaznak. A helyes alkalmazás igazi próbaköve tehát: mennyire vannak összhangban e szabályok a forrásaikkal. Ez lévén a helyzet, hadd tegyem fel a kérdést: összeegyeztethető-e a józan ésszel az a feltevés, hogy az előírás, amely kötelezi a törvényhozó hatalmat, hogy esküdtbíróság hatáskörébe utalja a bűnügyeket, megfosztja attól a jogától, hogy fölhatalmazást adjon erre a tárgyalási módra *más* ügyekben? Magától értetődő-e a feltevés, amely szerint az egyik dolog elrendelése annyit jelent, hogy a másik dolog tilos? Hiszen *volt* előzetes felhatalmazás az utóbbira, s ez nem összeférhetetlen az előbbire kiadott utasítással! Márpedig ha ez a feltevés természetellenes és ész-

szerűtlen, akkor nem lehet ésszerű az az állítás, amely szerint bizonyos ügyekben esküdtbíráskodást elrendelni annyi, mint megtiltani, hogy másfajta ügyekben is a bíráskodásnak ehhez a fajtájához folyamodjanak.

A bíróságok létesítésének jogköre nem egyéb, mint a tárgyalási mód előírásának jogköre; következésképpen, ha az alkotmányban nincs szó az esküdtbíróságokról, akkor a törvényhozásnak módjában áll vagy alkalmazni ezt a bíráskodási formát, vagy elvetni. A választás szabadságát a bűnügyek tekintetében korlátozza az a kifejezett előírás, hogy minden ilyen ügyben esküdtbíráskodáshoz kell folyamodni; de ami a magánjogi pereket illeti, ezekben tetszés szerint lehet intézkedni, hiszen az alkotmány erről semmit sem mond. Annak a meghatározása, hogy minden bűnügyben kötelező egy bizonyos tárgyalási módot alkalmazni, valóban kizárja azt a kötelezettséget vagy szükségszerűséget, hogy polgári perekben ugyanazt a tárgyalási módot vegyék igénybe, de nem korlátozza a törvényhozásnak azt a *jogát,* hogy ehhez a tárgyalási módhoz folyamodjék, ha helyesnek tartja. Az a sugalmazás tehát, amely szerint az országos törvényhozásnak nincs teljes felhatalmazása arra, hogy a szövetségi illetékesség„ magánjogi ügyeket esküdtbíróságok döntésére bízza, teljességgel alaptalan.

Mindezekből az észrevételekből következik, hogy magánjogi ügyekben nem törlik el az esküdtbíráskodást, és hogy az említett tantételekre hivatkozó próbálkozások ellentétesek az értelem és a józan ész követelményeivel, vagyis megengedhetetlenek. Még ha e tantételeknek olyan pontos technikai értelmük volna is, ahogyan azok elképzelik, akik jelen esetben hivatkoznak rájuk – de nem ez a helyzet –, még akkor sem volnának alkalmazhatók egy kormányforma alkotmányában. Ilyen vonatkozásban az értelmezés valódi kritériuma – eltekintve a „technikai" szabályoktól – az előírások természetszerű és nyilvánvaló jelentése.

Miután láttuk, hogy az említett alapelvek nincsenek összhangban felhasználásuk módjával, hadd vizsgáljuk meg most helyes alkalmazásuk lehetőségeit és valódi értelmüket. Legjobb, ha példákkal világítjuk meg a dolgot. A Konvenció tervezete szerint a kongresszus vagy – más szóval – a *nemzeti törvényhozó testület* hatásköre bizonyos felsorolt esetekre terjed ki. A részletek meghatározása természetszerűleg kizárja a törvényhozás *általános* felhatalmazását, mivel különleges jogosítványok megadása nemcsak abszurd volna, hanem hiábavaló is, ha az eredeti szándék az *általános* felhatalmazás volt.

Hasonlóképpen a szövetségi jogszolgáltatási fórumok bírói jogköre az alkotmány szerint bizonyos, részletesen meghatározott ügyeket foglal magába. Az ilyen ügyek leírása kijelöli a határt, amelyen túl a szövetségi bíróságok nem terjeszthetik ki ítélkezési jogukat; mivel az illetékességük témái felsoroltatnak, a részletezés semmit sem érne, ha eleve nem zárná ki a kiterjedtebb jogkörnek még a gondolatát is.

E példák talán máris kellően megvilágítják az említett tantételeket, és megmutatják felhasználásuk módozatait. De hogy ne lehessen félreértés ezzel kapcsolatban, hadd említsek még egy esetet, hogy megmutassam, miként kell helyesen alkalmazni ezeket az alapelveket, és azt is, miként élnek vissza velük.

Tegyük fel, hogy New York állam törvénye szerint egy férjes asszonynak nem áll módjában átruházni a birtokát, s hogy a törvényhozás – helytelennek ítélvén ezt az állapotot – törvénybe iktatja, hogy igenis rendelkezhetik a tulajdonával, mégpedig egy közigazgatási tisztviselő jelenlétében aláírt szerződés révén. Az ilyen esetben nem lehet kétséges, hogy a meghatározás az átruházás minden egyéb módjának kizárását jelentené; mivel az asszonynak előzőleg nem állt módjában elidegeníteni a tulajdonát, a meghatározás kijelöli azt a partikuláris módot, amelyhez a cél érdekében folyamodhat. De

menjünk tovább, és tegyük fel, hogy ugyanannak a rendelkezésnek egy következő részében kinyilvánítják, hogy meghatározott értékű tulajdonával egyetlen nő sem rendelkezhetik három legközelebbi hozzátartozójának a szerződés aláírásával jelzett beleegyezése nélkül. Lehet-e mármost arra következtetni ebből a szabályozásból, hogy egy férjes asszony nem szerezheti meg rokonainak beleegyezését egy meghatározott értékű tulajdon átruházását előirányzó szerződéshez? Ez akkora képtelenség, hogy cáfolni sem érdemes, pedig hát éppen ilyesmit állítanak azok, akik azt mondják, hogy magánjogi ügyekben eltörölték vagy eltörlik az esküdtbíráskodást, mivel bűnügyekben kifejezetten előírják a kötelező alkalmazását!

Ezekből az észrevételekből cáfolhatatlanul adódik a következtetés: az indítványozott alkotmány semmi esetre sem törli el az esküdtbíráskodást, és az egyének között előadódó jogvitákban, amelyek minden valószínűség szerint széles tömegeket érintenek, az esküdtbíróság intézménye olyan marad, mint amilyennek a tagállamok alkotmányai előírják, és e helyzetet semmilyen mértékben sem módosítja s nem befolyásolja a most tárgyalt tervezet elfogadása. Ezt azon az alapon jelenthetjük ki, hogy az országos bíróság nem illetékes ezekben az ügyekben, úgyhogy természetszerűleg – mint eddig is – kizárólag a tagállamok bíróságait illeti a döntés joga, s a döntés a tagállamok alkotmányának és törvényeinek előírása szerint történik. Csakis az államok bíróságai jogosultak ítélkezni földbirtokügyekben – kivéve, ha különböző államok adományozta birtokokat érintő igényről van szó –, valamint az ugyanannak a tagállamnak a polgárai között felmerülő jogvitákban, kivéve azokat az eseteket, amelyekben a tagállamok bíróságai kifejezetten megsértették az unió alkotmányát. Tegyük hozzá, hogy tengerészeti ügyekben, valamint majdnem minden olyan ügyben, melyben méltányossági alapon ítélkeznek, a mi kormányzatunk dönt – esküdtbíróság

beavatkozása nélkül –, s máris levonható a következtetés, hogy ezt a jelenleg meglévő intézményünket nemigen érintheti kormányzati rendszerünk javasolt változtatása.

A Konvenció tervezetének pártfogói és ellenzői, ha másban nem, abban bizonyosan egyetértenek, hogy értéknek tartják az esküdtbíráskodást. Vagy, ha van köztük nézeteltérés, annak lényege a következő: a támogatók a szabadság értékes biztosítékának tekintik, az ellenzők a szabad kormányzati rendszer szilárd védőbástyájának. Ami engem illet, minél jobban figyelem a szóban forgó intézmény működését, annál több okot látok a megbecsülésére; s teljességgel szükségtelen volna vizsgálgatni, hogy milyen mértékben hasznos vagy lényeges egy népképviseleti köztársaságban, vagy mennyivel nagyobb lehet az érdeme egy örökletes egyeduralkodóval szembeni védelemként, mint a népi köztisztviselők zsarnokságát korlátozó tényezőként valamilyen népi kormányzatban. Az effajta viták inkább furcsák lennének, mint hasznosak, hiszen mindenki tudja, hogy az intézmény hasznos és a szabadság szempontjából kedvező. El kell azonban ismernem, hogy nemigen látom be, miért volna elszakíthatatlan a kapcsolat a szabadság és a polgári perekben elrendelt esküdtbíráskodás között. Az önkényes vádemelést, az állítólagos törvénysértések önkényes üldözési metódusait, az önkényen alapuló ítéleteket mindig is az igazságügyi despotizmus nagy mechanizmusainak tekintettem; márpedig mindez büntető eljárásokkal kapcsolatos. Az egyetlen lényeges dolog ebben a vonatkozásban szerintem az esküdtbíráskodás bűnügyekben, kiegészítve a *habeas corpus** törvényével. Nos, a Konvenció tervezete mindkettőről nagyvonalúan gondoskodik.

Mondják, hogy az esküdtbíráskodás oltalom az adóztatási hatáskör elnyomó érvényesítésével szemben. Érdemes bővebben megtárgyalni ezt a megjegyzést.

Nyilvánvaló: nem befolyásolhatja a törvényhozást a kivetendő adók *összege* tekintetében, az adóztatás *tárgyai* szem-

pontjából, valamint az adókivetési *szabályokra* vonatkozólag sem. Ha tehát bárminő befolyása van az esküdtbíráskodásnak az adózásra, akkor csakis az adószedés módozatait határozhatja meg, továbbá az adótörvények végrehajtásával megbízott tisztviselők magatartását.

Ami New York állam adószedési metódusát illeti, alkotmányunk értelmében az esküdtbíráskodást a legtöbb esetben mellőzik az ilyen ügyekben. Az adókat rendszerint bírói eljárás nélküli birtokbavétel vagy eladás útján hajtják be, mint például a lakbérek esetében. S minden oldalon elismerik, hogy az ilyesmi nélkülözhetetlen az adótörvények megfelelő érvényesítéséhez. A bírósági tárgyalás halasztó jellege, ha ezzel az eljárással óhajtanák behajtani a polgárokra kivetett adókat, nem felelne meg a nyilvánosság igényeinek és nem szolgálná a polgárok kényelmét. Gyakorta költséghalmozással járna, s ilyenkor a kiadások összege meghaladná a behajtandó adó mennyiségét.

Ami pedig az adószedő tisztviselők magatartását illeti, a bűnügyekben alkalmazandó esküdtbíráskodásra vonatkozó előírás kezeskedik az igényelt biztonságról. A közhatalommal való önkényeskedő visszaélés, a polgárok elnyomása, mindenféle hivatali zsarolás bűncselekmény a kormányzat ellen, amely bűncselekményekért az elkövetők az eset körülményei szerint vád alá helyezhetők és megbüntethetők.

Hogy milyen mértékben helyes az esküdtbíráskodás a polgári perekben, az a jelek szerint a szabadság megőrzésétől teljességgel idegen körülményektől függ. A mellette szóló legnyomósabb érv, hogy biztosíték a korrupció ellen. Mivel mindig hosszabb idő áll rendelkezésre és kedvezőbb alkalom nyílik valamely állandó testület tagjainak a manipulálására, mint az alkalmanként összehívott esküdtszékek tagjaiéra, helyénvaló a feltevés, hogy a korrumpáló befolyás könnyebben talál utat az előbbiekhez, mint az utóbbiakhoz. Ennek a meggondolásnak az erejét viszont más megfontolások csökkentik. A se-

riff, aki a közönséges esküdtszékeket összehívja, valamint a bírósági tisztviselők, akik a különleges esküdtszékek tagjait kinevezik, maguk is állandó tisztviselők, és ha egyénileg cselekszenek, föltehetően könnyebben korrumpálhatók, mint a bírák, akik kollektív testület tagjai. Nem nehéz elképzelni, hogy a tisztviselőknek módjukban áll olyan esküdteket kiválasztani, akik éppúgy szolgálnának pártos célokat, mint holmi korrupt törvényszék. Azután: jogos a feltevés, hogy könnyebb elnyerni a tömegből találomra kiválasztott esküdtek jóindulatát, mint az olyanokét, akiket a kormányzat választott ki tisztességük és szilárd jellemük okán. De még ha mindezt számításba vesszük is, az esküdtbíróság mindenképpen jelentős fékező tényező a korrupcióval szemben. Megsokszorozza ugyanis a korrupció sikere elé tornyosuló akadályokat. A dolgok jelenlegi állása szerint mind a bírákat, mind az esküdtbíróságot meg kellene vesztegetni; mert ahol az esküdtszék nyilvánvalóan tévedett, ott a törvényszék általában új tárgyalást engedélyez, és az esetek többségében hiábavaló lenne az esküdtszék megvesztegetésére irányuló kísérlet, ha ugyanakkor nem igyekeznek korrumpálni a törvényszéket is. A biztonsági tényező itt tehát duplán érvényesül; és bárki beláthatja, hogy ez a bonyolult eljárás elősegítheti mindkét intézmény tisztaságának megőrzését. A sikeres korrupció akadályainak erősítése kedvét szegi azoknak, akik megkísérlik, hogy rosszra csábítsák az egyik vagy a másik intézményt. A bírák bizonyára jóval kevesebbszer vannak kitéve a kísértésnek, ha az esküdtszék cinkos együttműködése is szükségeltetik, mint akkor, ha az ügyek eldöntése kizárólag a törvényszékre tartozik.

Hangoztattam ugyan kétségeimet, hogy az esküdtbíráskodás polgári perekben nélkülözhetetlen volna a szabadsághoz; azt azonban elismerem, hogy a legtöbb esetben – és megfelelő szabályozással – kitűnő módszer a tulajdonjogi kérdések eldöntésére; és hogy már csak ezért is megérdemelne valami-

lyen javára szóló alkotmányos előírást, ha sikerülne rögzíteni a kereteket, amelyeken belül érvényesíthető volna. Ez azonban minden esetben igen nehezen megy; mindenkinek, akit nem vakít el a lelkesedés, tudnia kell, hogy egy szövetségi kormányzatban – amely a tárgyalt kérdéssel összefüggő elgondolásai és intézményei tekintetében nagyon is eltérő felfogású társadalmi rétegeket foglal magában – a nehézségek szükségképpen megsokszorozódnak. Ami engem illet, valahányszor szemügyre veszem a dolgot, egyre jobban meg vagyok győződve arról, hogy igenis reálisak az akadályok, amelyek – mint megbízható forrásból értesülünk – meggátolták, hogy a Konvenció tervezetébe valamilyen ezzel kapcsolatos előírás kerüljön.

Nem közismert, hogy a különféle tagállamokban mennyire különböző az esküdtbíráskodás hatóköre. Márpedig ez jelentős befolyással lehet a nehezményezett mulasztással kapcsolatban kialakítandó véleményünkre, úgyhogy szükség van a dolog részletes kifejtésére. New York állam jogszolgáltatási intézményei jobban hasonlítanak Nagy-Britannia ilyen intézményeire, mint az Egyesült Államok bármelyik más államának megfelelő institúciói. Vannak polgári törvényszékeink, hagyatéki bíróságaink (bizonyos tekintetben megfelelnek Anglia egyházi bíróságainak), van tengerészeti törvényszékünk, kancelláriai törvényszékünk. Polgári törvényszékeinken általában esküdtbíráskodáshoz folyamodnak – néhány kivételes esettől eltekintve. Minden más bíróságon egyetlen bíró elnököl, és általában esküdtszék segítsége nélkül jár el – vagy az egyházjog, vagy a polgári törvénykönyv előírásai szerint.[1]

New Jersey államban a kancelláriai bíróság ugyanúgy jár el,

[1] Tévesen célozgattak arra a kancelláriai bírósággal kapcsolatban, hogy ez a bíróság általában az esküdtszék által vitatott ügyeket tárgyal. Az igazság az, hogy az ilyen bíróságon igen ritkán vesznek igénybe esküdteket, és az ilyesmi csak akkor szükséges, ha valamilyen földbirtok-átruházás érvényességéről van szó. (Publius)

mint minálunk, de nincs sem tengerészeti bíróság, sem hagyatéki törvényszék a nálunk használatos értelemben. New Jerseyben a polgári bíróságok illetékesek az olyan ügyekben, amelyekben nálunk a tengerészeti és a hagyatéki bíróság dönt, és persze az esküdtbíróság igénybevétele New Jersey államban gyakoribb, mint New York államban. Ez talán még fokozottabban érvényes Pennsylvania államra, mivel ott nincs kancelláriai bíróság, és a polgári bíróságok méltányossági alapon ítélkeznek. Pennsylvaniában van tengerészeti bíróság, de hagyatéki bíróság nincs – legalábbis a mi szintünkön nincs. Delaware ebben a vonatkozásban követte Pennsylvania példáját. Maryland ebből a szempontból közelebb áll New York államhoz, Virginia úgyszintén, bár Virginiában több kancellár is működik.* Észak-Karolina Pennsylvaniához áll a legközelebb, Dél-Karolina pedig Virginiához. Azt hiszem viszont, hogy néhány olyan államban, ahol külön tengerészeti bíróság van, az illetékességébe tartozó ügyeket esküdtszék tárgyalja. Georgia államban csakis polgári bíróságok vannak, s a fellebbezés természetes módon az egyik esküdtbíróságtól a másikhoz kerül, mely utóbbit különleges esküdtszéknek hívják, és amelynek kinevezése speciális eljárással történik. Connecticut államban nincs sem külön kancelláriai, sem külön tengerészeti bíróság, és hagyatéki bíróságai nem hoznak ítéletet. Polgári bíróságai ítélkeznek tengerészeti s bizonyos mértékben méltányossági ügyekben. Fontos esetekben az állam parlamentje az egyetlen kancelláriai bíróság. Így tehát Connecticut államban az esküdtszék hatásköre *gyakorlatilag* szélesebb, mint az eddig említett államok bármelyikében. Rhode Island államban ebben a tekintetben, úgy vélem, körülbelül ugyanez a helyzet, mint Connecticutban. Massachusetts és New Hampshire állam hasonló jogszolgáltatási kategóriába tartozik, ami a polgári, a méltányossági és a tengerészeti bíráskodás keveredését illeti. A négy keleti tagállamban nemcsak szélesebbek az esküdtbíráskodás alapjai, mint a többi

államban, hanem olyan intenzív figyelmet szentelnek neki, amilyen a többi államban ismeretlen. *Magától értetődő,* hogy az egyik esküdtbíróságtól a másikhoz fellebbeznek, egészen addig, amíg három közül két ítélet az egyik fél javára dönt.

A fenti leírásból kitűnik, hogy lényeges különbségek vannak az egyes államok esküdtbírósági intézményei között, mind a módosítások, mind a hatáskör tekintetében a polgári perekben; márpedig ebből nyilvánvaló következtetések adódnak. Először is: a Konvenciónak semmiféle olyan általános szabály rögzítése nem állt módjában, amely megfelelt volna valamenynyi tagállam körülményeinek. Másodszor pedig: kockázatosabb – vagy legalább éppoly kockázatos – lett volna szabványnak tekinteni bármelyik tagállam alkotmányát, mint mindenfajta előírást mellőzni és az ügyet törvényes szabályozásra bízni, miként végül is tették.

A javaslatok, amelyeket a mulasztás pótlására terjesztettek elő, inkább csak szemléltették, mint elhárították a dolog nehézségeit. Pennsylvania állam kisebbsége ezt a formulát javasolta: „az esküdtbíráskodásra az eddigiek érvényesek". Nos, ennek a fogalmazásnak az elfogadása szerintem teljességgel értelmetlen és hiábavaló lenne. Az Egyesült Államok, a maga egységes és közösségi mivoltában a CÉL, amelyre az alkotmány minden általános előírását szükségképpen vonatkoztatni kell. Nyilvánvaló, hogy jóllehet az esküdtbíráskodás – különféle korlátozásokkal – jól ismert az egyes államokban különkülön, az Egyesült Államokban *mint olyanban* ez idő szerint teljességgel ismeretlen, mivel a jelenlegi szövetségi kormányzatnak nincs semmiféle bírói hatalma; következésképpen nincs olyan előzmény, avagy korábbi intézmény, amelyre *„az eddigiek"* kifejezés vonatkoztatható volna. Nélkülözné tehát a pontos jelentést, és bizonytalansága folytán semmire se lenne jó.

Egyrészt tehát az előírás formailag nem felelne meg indítványozói szándékának, másrészt pedig – ha helyesen

értelmezem e szándékot – önmagában véve sem volna célravezető. Úgy gondolom, hogy a szövetségi bíróságok elé kerülő ügyeket esküdtszéknek kell tárgyalnia, ha abban az államban, melyben a bíróságok üléseznek, ez a tárgyalási mód kötelező az állami törvényszékeken a hasonló ügyekben – vagyis a tengerészeti ügyeket Connecticutban esküdtszéknek kell tárgyalnia, New York államban viszont nem. Ugyanolyan jellegű ügyekben, ugyanazon kormányzat égisze alatt, más és más tárgyalási metódust kell tehát alkalmazni, s ez már önmagában is elegendő ahhoz, hogy meghiúsítsa bármiféle összefüggő vagy következetes vélemény kialakítását a dologról. Hogy esküdtszékkel vagy a nélkül tárgyaljanak valamilyen ügyet – ez sok esetben a bíróság és a felek véletlenszerű körülményeitől függ.

Nézetem szerint azonban nem ez a legsúlyosabb ellenvetés. Mélységes és határozott meggyőződésem, hogy sok esetben egyszerűen nem lehet esküdtbíróságot igénybe venni. Különösen érvényes ez azokra az ügyekre, amelyeknek tétje a béke külföldi országokkal, vagyis jobbára olyan ügyekre, amelyeknek kulcsa a nemzetközi jog. Ilyen jellegűek – egyebek között – a tengeri zsákmányolás esetei. Az esküdtbíróságoktól nem követelhető meg olyan hozzáértő vizsgálódás, amely a nemzetközi jog és a nemzetközi gyakorlat alapos ismeretét igényli, s az esküdtszék néha olyan benyomások hatása alatt tevékenykednék, amelyek nem engedik, hogy kellő tekintettel legyen a közérdek ama szempontjaira, amelyeknek a vizsgálat vezérfonalának kellene lenniük. Ilyenkor mindig fennállna a veszély, hogy az esküdtbíróság döntése súlyosan érinti más nemzetek jogait, ez viszont megtorlásra és háborúra szolgáltatna alkalmat. Jóllehet az esküdtbíróság voltaképpeni feladata a tényállásra vonatkozó döntés, mégis a legtöbb esetben a jogi következmények annyira összefonódnak a tényállással, hogy a kettő szétválasztása lehetetlen.

Ami a zsákmányolási, lefoglalási ügyeket illeti, nyomaté-

kosítja a fenti észrevételt, ha megemlítem: különféle európai hatalmak érdemesnek tartották, hogy az ilyen esetek eldöntését külön szerződésekkel szabályozzák, s e szerződéseknek megfelelően Nagy-Britanniában végső fokon a király jelenlétében határoznak a Királyi Titkos Tanácsban, ahol újra megvizsgálják mind a tényállást, mind a jogi következményeket. Már ez is bizonyítja, hogy rossz politika volna egy olyan alapvető előírást az alkotmányba iktatni, amely az egyes államokban érvényes szisztémákat a tárgyalt cikkelyben az országos kormányzat eljárási szabványának rangjára emelné; bizonyítja továbbá, hogy fennáll a veszély: olyan alkotmányos előírással terhelnék a kormányzatot, amelynek helyessége kétségbe vonható.

Ugyancsak erős meggyőződésem, hogy a méltányossági alapon és a jogi alapon történő ítélkezés szétválasztásából nagy előnyök származnak, és hogy a méltányossági ügyeket nem volna helyes esküdtbíróságokra bízni. A méltányossági törvényszék fő és elsődleges célja, hogy *rendkívüli esetekben,* vagyis az általános szabályokhoz képest *kivételes*[1] esetekben nyújtson jóvátételt. Az ilyen ügyekben történő jogszolgáltatást egységesíteni a köznapi jogszolgáltatással könnyen azt eredményezhetné, hogy szétzilálja az általános szabályokat, és minden előforduló ügyet *különleges* döntésnek vetne alá. Ha viszont szétválasztják a kettőt, éppen ellenkező a hatás: az egyik őrködik a másik felett, és mindkettő illő határok közé szorul. Ezenkívül a körülmények, amelyek következtében némely ügy csakis méltányossági törvényszék elé kerülhet, sok esetben olyan kényesek és bonyolultak, hogy összeegyeztethetetlenek az esküdtbíráskodás szellemével. Gyakorta olyan hosszan tartó, megfontolt és kritikus szellemű vizsgála-

[1] Igaz, hogy az ilyen jóvátételt szabályozó alapelveket most már egy regulatív rendszer keretei közé szorították, de nem kevésbé igaz, hogy általánosságban olyan KÜLÖNLEGES körülményekre alkalmazhatók, amelyek kivételek a szabályok alól. (Publius)

tot igényelnek, amilyen nem követelhető meg a foglalkozási körükből kiragadott emberektől, akik csak akkor térhetnek vissza foglalkozásukhoz, ha a peres ügyben már döntöttek. E tárgyalási mód jellegzetességei az egyszerűség és a gyorsaság, márpedig ebben az esetben alapkövetelmény, hogy az eldöntendő eset egyetlenegy és nyilvánvaló pontra koncentrálódjék. A kancelláriai törvényszéken ezzel szemben a peres ügyek gyakorta apró és egymástól független részletek kivizsgálását igénylik.

Igaz, hogy a méltányossági és a pusztán jogi bíráskodás szétválasztása az angol jogszolgáltatás sajátossága, és az Egyesült Államok tagállamai közül nem egy éppen ezt a modellt tette magáévá. De az is igaz, hogy az esküdtbíráskodás minden olyan esetben ismeretlen volt, amelyik egybefogta a méltányossági és a pusztán jogi igazságszolgáltatást. S a szétválasztás nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az intézmény megmaradjon a maga őseredeti tisztaságában. A méltányossági alapon ítélkező bíróság jellege könnyen lehetővé teszi, hogy jogszolgáltatását kiterjesszék a pusztán törvényességi alapon elbírálandó ügyekre; de gyanítható, hogy ha a csakis törvényességi alapon ítélkező bíróságok hatáskörét méltányossági ügyekre próbálnák kiterjeszteni, akkor nemcsak a kancelláriai törvényszék New York állam szintjén érzékelhető előnyei mennének veszendőbe, hanem a bíróságok jellege is fokozatosan módosulna, s az esküdtbíráskodás csatát vesztene, mivel az esküdtszékek számára túlságosan bonyolult kérdések kerülnének terítékre.

Döntő érveknek látszanak a fentiek az ellen, hogy az országos jogszolgáltatás kialakításánál egyszerűen átvegyék a tagállamok szisztémáit. Márpedig a pennsylvaniai kisebbségnek valószínűleg ez volt a szándéka. Nézzük mármost, hogy Massachusetts javaslata mennyire alkalmas a feltételezett hiba korrigálására.

Az indítvány szerint „különböző államok polgárai közötti

polgári perekben minden, *a magánjogi eljárásokkal összefüggő* tényállást esküdtbíróság tárgyalhat, ha a felek kérik vagy a felek egyike kéri".

Ez a legjobb esetben is csak az ügyek egyik kategóriájára vonatkozó indítvány; és jogos a következtetés, hogy Massachusetts konvenciója ezt a kategóriát tekintette az egyetlen olyan szövetségi illetékességű kategóriának, amelyben helyénvaló az esküdtbíráskodás, vagy – ha esetleg szélesebb hatókörű előírást igényelt a konvenció – lehetetlennek tartotta egy a célnak megfelelő előírás megfogalmazását. Ha az első verzió a helytálló, akkor az ilyen mellékes téma szabályozásának elmulasztása aligha tekinthető a szisztéma lényegbevágó hiányosságának. Ha viszont a második változat érvényes, akkor nyomatékosan bizonyítja a dolog rendkívül nehéz voltát.

Ám ez még nem minden. Ha emlékezetünkbe idézzük az unió egyes tagállamaiban tevékenykedő bíróságokkal és az általuk gyakorolt különféle jogkörökkel kapcsolatos észrevételeket, azt látjuk, hogy egyszerűen nincsenek homályosabb és bizonytalanabb kifejezések azoknál, amelyeket az esküdtbíróságok illetékességébe tartozó ügykategóriáknak a körülírására alkalmaztak. New York államban a magánjogi perek és a méltányosság alapján lebonyolított perek közötti határvonalat a témával kapcsolatos angliai szabályok alapján húzzák meg. Több más tagállamban a határvonalak kevésbé pontosak. Néhányukban minden ügyet magánjogi bíróság előtt kell tárgyalni, s ennek alapján minden per magánjogi pernek tekintendő, amelyet esküdtbíróság dönt el, ha mindkét fél – vagy akár egyikük – úgy kívánja. Így tehát, ha e tétel alapján járnak el, akkor ugyanazzal a rendszertelenséggel és zűrzavarral kerülünk szembe, amelyet a pennsylvaniai kisebbség javasolta szabályozással összefüggésben már említettem. Az egyik államban az esküdtbíróság dönt valamilyen ügyben, ha a felek úgy akarják, vagy a felek egyike úgy kívánja; a másik államban viszont a teljességgel azonos kategóriába tartozó ügyek-

ben esküdtszék közreműködése nélkül kell dönteni, mivel az egyes államok igazságszolgáltatása a magánjogi perekkel kapcsolatos törvénykezés tekintetében különbözik.

Nyilvánvaló tehát, hogy Massachusetts állam indítványa csak akkor emelkedhet az általános szabályozás rangjára ebben a tárgykörben, ha a különböző államok valamilyen egységes tervezetet fogadnak el a magánjogi és a méltányossági ítélkezés közötti határvonal tekintetében. Egy ilyen tervezet megfogalmazása önmagában is nehéz feladat; hosszú időt és sok gondolkodást igényel a kiérlelése. Rendkívül nehéz – ha ugyan nem lehetetlen – olyan általános szabályozást javasolni, amely az unió minden egyes tagállama számára elfogadható volna, vagy amely tökéletesen összhangban van minden állami intézménnyel.

Fölvetődhet a kérdés: vajon miért nem indultak ki New York állam alkotmányából, amelyet én jónak ítélek, s miért nem tekintették mércének ezt az állami alkotmányt az Egyesült Államok alkotmányát illetően? Válaszom: nem nagyon valószínű, hogy a többi tagállam ugyanolyan nézeteket vall intézményeinkről, mint mi magunk. Magától értetődő a feltevés, hogy mind a mai napig nagyon is ragaszkodnak a saját intézményeikhez, és mindegyikük azért küzd, hogy őket részesítsék előnyben. Ha a Konvenció azt tervezte volna, hogy az egyik tagállam modelljét tekintse a nagy egész alapjának, feltehető, hogy e tervnek a gyűlésben való elfogadtatását megnehezítette volna, hogy minden egyes képviselet a saját kormányformáját tolta volna előtérbe; és persze bizonytalan, hogy melyik államot tekintették volna mintaállamnak. Mint bebizonyítottuk, sokuk alkalmatlan lenne a szerepre. Hadd legyen találgatás tárgya, hogy vajon – minden körülmény figyelembevételével – New York államot vagy valamelyik más államot részesítették volna előnyben. Tegyük fel azonban, hogy valamilyen méltányos választás történik a Konvención; még ebben az esetben is nagy a veszélye annak, hogy a többi

állam irigykedik és bosszankodik, amiért – úgymond – az egyik állam intézményeivel „kivételeztek". A tervezet ellenzői pompás érvhez jutottak volna, hogy, kiaknázva a helyi előítéleteket, bujtogassanak a tervezet ellen, ez pedig nagymértékben kétségessé tette volna a tervezet elfogadását.

Az esküdtbíróság illetékességébe tartozó ügyek pontos meghatározásának bonyodalmait elkerülendő, a lelkesebbek nemegyszer azt javasolták, hogy olyan előírást kell beiktatni a tervezetbe, amely minden esetben kötelezővé teszi az esküdtbíráskodást. Azt hiszem, erre nincs precedens az unió egyetlen tagállamában sem, és a meggondolások, amelyeket a pennsylvaniai kisebbség indítványának megtárgyalása kapcsán említettünk, nézetünk szerint minden józan embert feltétlenül meggyőztek, hogy az esküdtbíráskodás *minden* ügyre való kötelező előírása megbocsáthatatlan tévedés lenne.

Röviden szólva: minél jobban belegondolunk, annál nehezebbnek látjuk a feladatot, hogy olyan formába öntsük az előírást, amely nem túlságosan kevés ahhoz, hogy megfeleljen a célnak, és nem is túlságosan sok ahhoz, hogy igazán ajánlatos legyen, vagy amely ne nyújtana újabb támadási felületet a nagy és lényeges céllal szemben; ez a cél pedig: szilárd nemzeti kormányzat létrehozása.

Másfelől meggyőződésem, hogy fejtegetéseink során annyiféle szemszögből világítottuk meg a kérdést, hogy nagymértékben elősegítettük az esetleges aggodalmak eloszlatását a jó szándékú emberekben. Úgy vélem, sikerült kimutatni, hogy a szabadság biztosításával jelentős mértékben csupán a bűnügyek esküdtbíróság elé kerülése kapcsolatos, márpedig erről a Konvenció tervezete nagyvonalúan gondoskodik; továbbá, hogy még a polgári perek túlnyomó részében is, valamint azokban, amelyek a közösség nagy részét érintik, az esküdtbíráskodás a tagállamok alkotmányaiban meghatározott módon érvényben marad; ezt a Konvenció tervezete érintetlenül hagyja. Kimutattuk, hogy a tervezet semmi esetre sem törli el

az esküdtbíráskodást,[1] és hogy hatalmas, sőt áthidalhatatlan akadályok tornyosulnak az elé a törekvés elé, hogy az Egyesült Államok alkotmányába pontos és megfelelő előírást iktassanak az ügyre vonatkozólag.

A tárgykör legjobb szakértői ragaszkodnak a legkevésbé ahhoz, hogy az alkotmány írja elő az esküdtbíráskodást polgári perekben, és ők ismerik el a legkészségesebben, hogy a társadalomban folyamatosan végbemenő változások sok esetben talán a kérdések másfajta, a jelenleg érvényes tárgyalási metódustól eltérő módozatait teszik előnyösebbekké. A magam részéről elismerem: meggyőződésem, hogy még New York államban is kedvező kilátásokkal terjeszthető ki a jelenlegi tárgyalási mód néhány olyan ügyre, amelyre pillanatnyilag nem vonatkozik, más esetekben viszont előnyös lehetne a korlátozása. Minden józan ember elismeri, hogy nem szabad minden ügyben érvényesnek lennie. Az újítás példái, amelyek az egykori határokat szűkebbre vonták, mind New York államban, mind Nagy-Britanniában, nagyon is a mellett a vélelem mellett szólnak, hogy az addigi hatáskör alkalmatlannak bizonyult, és tápot adnak a feltevésnek, amely szerint a jövőbeli tapasztalatok más kivételek helyénvaló és hasznos voltát fogják bizonyítani. Azt hiszem, ellentétes lenne a dolog természetével, ha rögzíteni próbálnók az üdvösnek vélt határt, amelyen túl az intézmény működése nem valósítható meg; s az én szememben ez nyomós érv amellett, hogy a dolgot a törvényhozás megítélésére kell bízni.

Nagy-Britannia esetében ezt már világosan megértették, s ez a helyzet Connecticut államban is; s mégis, bízvást állítható, hogy – jóllehet a mi alkotmányunk erre vonatkozólag határozott intézkedést tartalmaz – New York államban a forradalom

[1] Lásd a LXXXI. sz. értekezést, amelyben megvizsgáltuk és megcáfoltuk a feltevést, amely szerint a legfelsőbb bíróság hatáskörébe utalt, tényállást tisztázni hivatott ügyekben a fellebbezési jogszolgáltatás az esküdtbíráskodást eleve hatálytalanítja. (Publius)

óta többször sértették meg az esküdtbíráskodással összefüggő rendelkezéseket, mint ugyanebben az időszakban akár Connecticutban, akár Nagy-Britanniában. Hadd tegyük hozzá: ezeket a jogsértéseket általában olyan emberek kezdeményezték, akik arról igyekeznek meggyőzni a népet, hogy a köz szabadságának legbuzgóbb védelmezői, de akiket az alkotmányos előírások igen ritkán akadályoztak meg karrierjük kiteljesítésében. Igazság szerint tartós hatást csakis a kormányzat SZELLEMÉTŐL lehet remélni. A részletes előírások nem teljesen haszontalanok ugyan, de jóval csekélyebb az eredményességük és a hatékonyságuk, mint általában hiszik; és hiányukat a jó ítélőképességű emberek sose fogják döntő ellenérvnek tekinteni egy olyan tervezettel szemben, amely egyébként magában foglalja a jó kormányzat alapvető jellemzőit.

Kijelenteni, hogy egy olyan alkotmány, amely határozottan előírja az esküdtbíráskodást bűnügyekben, nem biztosítja a szabadságot, mert polgári perekben nem írja elő, már csak azért is igen gorombán és különösen hangzik, hiszen köztudomású, hogy Connecticut, amelyet mindig is az unió „legnépibb" államának tekintettek, nem dicsekedhetik alkotmányos előírással sem az egyikre, sem a másikra vonatkozólag.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 84. SZ.: HAMILTON

1788. május 28.

New York állam népéhez

Az alkotmány iménti áttekintésével egyidejűleg felsoroltam a legtöbb kifogást, amelyet vele szemben felhoztak, és igyekeztem válaszolni rájuk. Maradt azonban néhány, amely vagy nem illett bele szervesen egyik részbe sem, vagy pedig elfelej-

tettem őket a megfelelő helyen említeni. Most tehát megtárgyaljuk őket; de mivel már nagyon is bőségesen foglalkoztunk e témával, a rövidség kedvéért egyetlenegy értekezésbe igyekszem belefoglalni a különböző mozzanatokra vonatkozó észrevételeimet.

E fennmaradó kifogások közül a legjelentősebb, hogy a Konvenció tervezete nem tartalmazza a jogok jegyzékét (Bill of Rights). Az erre adott válaszok között több alkalommal is megjegyeztem, hogy az Egyesült Államok nem egy tagállamának alkotmányával is ez a helyzet. Közéjük tartozik New York állam is. Mégis New York államban az új rendszer ellenzői, akik határtalan csodálattal tekintenek államunk alkotmányára, a legbuzgóbb pártolói egy ilyen Bill of Rightsnak. Türelmetlenségük alátámasztására két dolgot állítanak. Az egyik: jóllehet New York állam alkotmánya elé nem iktattak Bill of Rightsot, maga az alkotmány több, a kiváltságokra és a jogokra vonatkozó előírást tartalmaz, amelyek lényegüket tekintve voltaképpen alapjogok. A másik: az alkotmány magába foglalja – mégpedig teljes terjedelmében – Nagy-Britannia common law-ját és kodifikált jogát, s ezzel biztosítja azokat a jogokat is, amelyekről kifejezetten nem szól.

Az első állításra azt válaszolom, hogy a Konvenció javasolta alkotmány jó néhány ilyen előírást tartalmaz, akárcsak New York állam alkotmánya.

Függetlenül azoktól, amelyek a kormányzat struktúrájára vonatkoznak, hadd említsem a következőket: I. cikkely, 3. szakasz, 7. bekezdés: „A közjogi felelősségre vonás ügyében hozott ítélet nem terjedhet túl a hivatalból való elmozdításon, vagy bármely, az Egyesült Államok fennhatósága alá tartozó, megtisztelő, bizalmi vagy hasznot hajtó hivatal betöltéséből való kizáráson. Az elítélt személy ellen mindazonáltal vádat lehet emelni, bíróság elé lehet állítani, s a törvény szerinti polgári vagy büntetőítélettel lehet sújtani." Ugyanannak a cikkelynek a 9. szakasza, 2. bekezdés: „A habeas corpus végzés

kibocsátásának kiváltságát nem lehet felfüggeszteni, kivéve, ha lázadás vagy ellenséges támadás esetén az állam biztonsága érdekében van rá szükség." 3. bekezdés: „Nem lehet visszaható hatályú, valamint bírói eljárás nélkül az összes polgári jogoktól megfosztó törvényt alkotni." 8. bekezdés: „Az Egyesült Államok nem adományoz nemesi címet. Az Egyesült Államok fennhatósága alá tartozó hasznot hajtó vagy bizalmi hivatalt betöltő személy a Kongresszus hozzájárulása nélkül idegen állam királyától vagy fejedelmétől ajándékot, anyagi juttatást, hivatalt vagy címet nem fogadhat el." III. cikkely, 2. szakasz, 3. bekezdés: „A közjogi felelősségre vonás eseteit kivéve, esküdtszék jár el minden bűnügyben. Az ilyen tárgyalást abban az államban kell tartani, ahol a bűncselekményt elkövették. Ha a bűncselekményt nem egy államon belül követték el, a tárgyalást a Kongresszus által törvényben megállapított helyen vagy helyeken kell lefolytatni." Ugyanannak a cikkelynek a 3. szakasza: „Az Egyesült Államokkal szemben árulást csak az államok elleni háború indításával vagy az államok ellenségéhez való csatlakozással, az ellenség tanáccsal és tettel történt megsegítésével lehet elkövetni. Senkit nem lehet árulás miatt elítélni anélkül, hogy két tanú a feltárt cselekményről vallomást tenne, vagy az illető a nyilvános tárgyaláson tett beismerő vallomása nélkül." S ugyanott, 2. bekezdés: „A Kongresszus hatáskörébe tartozik az árulás büntetésének megállapítása, de az árulás miatti elítélés nem jelentheti az örökösök kizárását az örökségből, és a vagyonelkobzás is csak az elítélt személy életére terjedhet ki."

Joggal vethető fel a kérdés, hogy a fenti előírások nem ugyanolyan jelentőségűek-e, mint azok, amelyek New York állam alkotmányában olvashatók. A habeas corpus kibocsátásának jogosultsága (a jogtalanul fogva tartott személy szabadon bocsátásának elrendelése), a visszaható hatályú törvények alkotásának és a NEMESI CÍMEK ADOMÁNYOZÁSÁNAK TILALMA, *aminek megfelelője New York állam alkotmányában*

nem található, talán hatásosabb biztosítékai a szabadságnak és a republikánus szemléletnek, mint államunk alkotmányának bármelyik pontja. Az elkövetés utáni bűncselekmények konstruálása, más szavakkal: emberek megbüntetése olyan tettekért, amelyek elkövetésük idején nem számítottak törvénysértésnek, valamint az önkényes bebörtönzés minden korszakban a zsarnokság kedvelt és rendkívül félelmetes eszközei voltak. Az utóbbi ponttal kapcsolatban érdemes idézni a biztos ítéletű Blackstone[1] megjegyzését: „Megfosztani az embert az életétől vagy erőszakkal elkobozni tulajdonát vádemelés vagy tárgyalás nélkül: a despotizmus oly durva és elítélendő megnyilvánulása volna, amely az egész országban azonnal riadalmat keltene, hogy ránk tört a zsarnokság; de valamely személy titokban történő börtönbe vetése, ahol szenvedései ismeretlenek maradnak vagy feledésbe merülnek, az önkényuralom kevésbé nyilvános, kevésbé szembeötlő és éppen ezért *veszedelmesebb eszköze.*" És e végzetes baj orvosságaként Blackstone mindenütt különös nyomatékkal dicséri a *habeas corpus* törvényt, amelyet egy helyütt „a brit alkotmány BÁSTYÁJÁNAK" nevez.[2]

Nem kell különösebben hangsúlyozni a nemesi címek tilalmának fontosságát. Méltán mondható ez a republikánus kormányforma egyik sarkkövének; amíg fennáll ez a tilalom, addig nincs számottevő veszély, hogy a kormányzás a nép helyett mások kezébe kerül.

A második pontra, vagyis arra vonatkozólag, hogy az alkotmánynak magába kell foglalnia a common law-t és a kodifikált jogot, az a mondanivalóm, hogy ezek kifejezetten olyan módosítások és előírások függvényei, amelyeket a törvényhozás „időről időre megállapít és megalkot". Így tehát a törvényhozó hatalom bármikor hatályon kívül helyezheti őket,

[1] Lásd Blackstone: Commentaries, 1. kötet, 136. o. (Publius)
[2] Uo. 4. kötet, 438. o. (Publius)

természetesen alkotmányos szankció nélkül. A nyilatkozat egyetlen célja az ősi törvény elismerése volt, továbbá a forradalom előidézte esetleges kételyek eloszlatása. Következésképpen nem tekinthető a jogok nyilatkozata szerves részének, amely nyilatkozat a mi alkotmányaink szerint a kormányzati hatalom korlátozásának minősítendő.

Több alkalommal nyilvánították ki, és joggal, hogy a jogok jegyzéke eredetileg megállapodás a királyok és alattvalóik között, a felségjog korlátozása a privilégiumok javára, az olyan jogok megőrzése, amelyekről nem mondanak le az uralkodó javára. Ilyen megállapodás volt a MAGNA CHARTA, amelyet a bárók karddal a kézben erőszakoltak ki János királytól.* Ilyen megállapodások voltak ennek az alapokmánynak a későbbi szentesítései a későbbi uralkodók által. Ilyen volt *a Jogok Kérvénye (Petition of Right),* amelyet I. Károly király nagyott jóvá uralkodása kezdetén.* Ilyen volt a Jogok Nyilatkozata (Declaration of Right), amelyet a lordok és a közrendek terjesztettek Orániai Vilmos elé 1688-ban, amelyet később parlamenti törvény formájába öntöttek, s a *Bill of Rights* elnevezéssel illettek. Nyilvánvaló tehát, hogy e megállapodások, eredeti jelentésük értelmében, nem alkalmazhatók az olyan alkotmányokra, amelyek bevallottan a néphatalmon alapulnak, s amelyek végrehajtása a népre és a nép közvetlen képviselőire és hivatalnokaira tartozik. Ebben az esetben a nép – szigorúan véve – semmit sem ad fel jogaiból; és mivel mindent megtart, nincs szüksége különleges fenntartásokra. „MI, AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK NÉPE, annak érdekében, hogy... biztosítsuk a szabadság áldásait magunk és utódaink számára, *meghatározzuk* és *bevezetjük* az Amerikai Egyesült Államok jelen Alkotmányát." Ez nyomatékosabb elismerése a népjogoknak, mint többkötetnyi gyűjteménye azoknak az aforizmáknak, amelyeknek főszerep jutott nem egy államunk alaptörvényében, és amelyeknek inkább etikai értekezésben volna a helyük, mint egy kormányforma alkotmányában.

Az egyes jogok részletes felsorolása azonban sokkal kevésbé megfelelő az éppen vizsgált alkotmányban, amely csupán arra hivatott, hogy a nemzet általános politikai érdekeit szabályozza, mint az olyan alkotmányban, amely mindenfajta személyes és magánérdek szabályozására szolgál. Ha tehát megalapozott mindaz a zajos ellenzés, ami a Konvenció tervezetével szemben ebben a vonatkozásban megnyilvánul, akkor nincs az az elítélő jelző, amely túlságosan erős lenne New York állam alkotmányára. Az igazság viszont az, hogy mindkét szöveg tartalmazza mindazt, ami – a célt tekintve – a józan ész határai között kívánatos.

Továbbmegyek! állítom, hogy a jogok jegyzéke, az igényelt értelemben és hatókörben, nem csupán szükségtelen része lenne az indítványozott alkotmánynak, hanem még veszélyeket is rejtene magában. Kivételeket tartalmazna olyan jogkörök tekintetében, amelyeket nem is adtak meg, s ennélfogva kézenfekvő ürügyet szolgáltatna a megadottaknál számosabb vagy szélesebb jogkörök követelésére. Mert hát ugyan miért kinyilatkoztatni, hogy nem szabad olyasmit tenni, amire a szóban forgó jogkör nem is ad felhatalmazást? Például miért kellene kijelenteni, hogy a sajtószabadság nem korlátozható, amikor nem adományoztak olyan jogkört, amely módot adna a korlátozására? Nem állítom, hogy az ilyen előírás eleve szabályozó hatáskört adna; de nyilvánvaló, hogy a bitorlásra kész egyéneknek alkalmas ürügyet szolgáltatna az ilyen jogkör igénylésére. Az indokoltság valamelyes látszatával mondhatnák, hogy az alkotmányt nem volna szabad megterhelni azzal a képtelenséggel, hogy egy nem is engedélyezett hatáskörrel való visszaélés ellen intézkedjék, és hogy a sajtószabadság korlátozása elleni előírás világosan arra utal, hogy a központi kormányzatot felhatalmazzák a sajtószabadsággal kapcsolatos előírások megfogalmazására. Egyike lenne ez azoknak az eszközöknek – sok ilyen van –, amelyeket a Bill of

Rights megalkotására irányuló túlbuzgóság megtámogatná a vélelmezhető jogkör doktrínáját.

Jóllehet sokat beszéltek már a sajtószabadságról, nem állhatom meg, hogy hozzá ne fűzzek egy-két megjegyzést. Először is: úgy veszem észre, hogy egyetlen szó sem esik róla sem New York állam alkotmányában, sem a szomszéd államében. Amondó vagyok: akármit tartalmaz is erről a témáról bármely másik állam alkotmánya, az bizony a semmivel egyenlő. Ugyan mit jelent az a kijelentés, hogy „a sajtószabadság csorbítatlanul megőrzendő"? Mi a sajtószabadság? Ugyan ki definiálná úgy, hogy a meghatározás ne szolgáltatná a legtágabb lehetőségeket a kibúvókra? Én megvalósíthatatlannak tartom; s ebből vonom le a következtetést, hogy a biztosítása, akármilyen gyönyörű kinyilatkoztatásokat iktatnak is be akármilyen alkotmányba, teljességgel a közvéleménytől függ, továbbá a nép és a kormányzat általános szemléletétől.[1]

[1] Annak bizonyítására, hogy az alkotmányban szerepel olyan jogkör, amely veszélyezteti a sajtószabadságot, többen felhozták az adókivetés jogkörét. Azt állítják: a publikációkra olyan magas illetékek vethetők ki, amelyek a kiadványok betiltásával egyenértékűek. Nem tudom, miféle logika alapján állítható, hogy az állami alkotmányokban a sajtószabadság érdekében tett megnyilatkozások alkotmányosan meggátolnák, hogy a tagállamok törvényhozó testületei illetéket vessenek ki a kiadványokra. Semmiképpen nem állítható, hogy a csekély mértékű illetékek korlátoznák a sajtószabadságot. Tudjuk, hogy Nagy-Britanniában illetékekkel sújtják az újságokat, ám köztudomású, hogy egyik országban sem élvez a sajtó több szabadságot, mint éppen ott. És ha bármiféle illeték kiszabható e sajtószabadság csorbítása nélkül, akkor nyilvánvaló, hogy a szabadság hatóköre a törvényhozásnak a közvélemény szabályozta belátásától függ. Úgyhogy végső fokon a sajtószabadságra vonatkozó általános deklarációk nem szolgálnak nyomósabb biztosítékul, mint hogyha nem is léteznének. A sajtószabadság megsértése éppúgy elképzelhető, ha a tagállamok alkotmányai az illetékkivetéssel kapcsolatban tartalmaznak ilyen deklarációkat, mint a mostani alkotmánytervezet esetében, amelyben ilyesminek nyoma sincs. A sajtószabadságot korlátozni nem szabad – nos, ez éppen olyan roppant fontos kinyilatkoztatás volna, mint hogyha azt mondanók: a kormányzati rendszernek szabadnak kell lennie, az adóknak nem szabad túlzott mértékűnek lenniük és így tovább. (Publius)

És mint más helyütt már utaltam rá, végeredményben csakis itt keresendő minden szabadságjogunk szilárd alapja.

Mielőtt ezt az ügyet lezárnók, egyetlen dolgot még meg kell vizsgálnunk. A végighallgatott szavalatok után mégiscsak azt az igazságot szűrhetjük le, hogy maga az alkotmány, a józan ész törvényei szerint és gyakorlati céljait tekintve, voltaképpen BILL OF RIGHTS. Nagy-Britannia alkotmánya az ország különféle Bill of Rightsaiból tevődik össze, és – megfordítva – minden állam alkotmánya az illető állam Bill of Rightsa. És az indítványozott alkotmány az unió Bill of Rightsa lesz, ha jóváhagyják. Az ilyen alaptörvény egyik célja, ugyebár, kinyilvánítani és meghatározni a polgár politikai jogait a kormányzat struktúrájában és igazgatásában? Az alkotmánytervezet ezt a lehető legbőségesebben és legprecízebben megteszi; olyan elővigyázatossági intézkedéseket foglal magában a nép biztonsága tekintetében, amilyeneket egyetlen tagállam alkotmányában sem találni. A jogok jegyzékének másik célja a személyi és magánszférába tartozó mentességek és eljárásmódok meghatározása? Mint láttuk, erről az alkotmánytervezet nem egy esetben intézkedik. Ami tehát a Bill of Rights lényegét illeti, képtelenség azt állítani, hogy a Konvenció tervezete nem foglalkozik a kérdéssel. Az talán igaz, hogy nem foglalkozik vele elég behatóan, de ez az állítás sem bizonyítható egykönnyen; az viszont nem mondható, hogy a problémát nem is érinti. A polgárjogok kinyilvánításának sorrendje bizonyára lényegtelen, ha e jogok felsorolása megtalálható a kormányzati rendszert meghatározó okmányban. Úgyhogy nyilvánvaló: sok minden, ami erről elhangzott, pusztán verbális és elnevezésbeli különbségtevéseken alapul, és semmi köze a dolog lényegéhez.

Egy másik ellenvetés, amely gyakorlati ismétlődéséből ítélve alapvetőnek látszik, a következő: helytelen (mondják az okvetetlenkedők) a központi kormányzatnak olyan széles körű felhatalmazást adni, amilyent indítványoznak; a központi kor-

mányzat székhelye ugyanis szükségképpen olyan messze van a tagállamok többségétől, hogy a választók nem ismerhetik kellőképpen reprezentatív testületük magatartását. Ha ez az érvelés egyáltalán bizonyít valamit, azt bizonyítja, hogy központi kormányzatra semmi szükség, hiszen a jogköröket, amelyeket – s ebben a jelek szerint mindenki egyetért – az unióra kell ruházni, semmiképpen sem szabad egy olyan testületre bízni, amelynek tevékenységét nem ellenőrzik a legnagyobb körültekintéssel. Nyomós érvek bizonyítják, hogy a kifogás valójában alaptalan. A földrajzi távolsággal összefüggő érvelés az esetek többségében nyilvánvalóan nem más, mint képzelődés. Melyek a hírforrások, amelyek alapján például Montgomery megye népének ki kell alakítania az állam törvényhozó testületében helyet foglaló képviselőinek magatartásáról a véleményét? Természetesen nem lehet ilyen hírforrás a személyes tapasztalat, ilyesmiben ugyanis csak a helyszínen tartózkodó polgároknak lehet részük. A többieknek csakis a bizalmukat bíró, értelmes emberektől kapott tájékoztatás áll a rendelkezésükre. És ezek az intelligens emberek vajon honnan merítik az információikat? Nyilvánvalóan közéleti intézkedések tömkelegéből, nyilvánosságra kerülő kiadványokból, nyomtatványokból, képviselőikkel és a tanácskozások színhelyén tartózkodó más személyekkel folytatott levelezésből. Ez nemcsak Montgomery megyére vonatkozik persze, hanem minden olyan megyére, amely számottevő távolságra van a kormányzati székhelytől.

Az is nyilvánvaló, hogy a tájékozódásnak ugyanezek a forrásai állnak a nép rendelkezésére, ami képviselőinek a központi kormányzatban tanúsított magatartását illeti; és a nehézségeket, amelyeket a földrajzi távolság támaszthat netalán a gyors információcserével szemben, ellensúlyozza a tagállamok kormányzatainak ébersége. Minden tagállam végrehajtó és törvényhozó testülete őrködik a központi kormányzat minden szektorában alkalmazott tisztviselők felett; s mivel

joguk van rendszeres és hatékony információs rendszer kiépítésére és működtetésére, folyamatosan tájékozódhatnak azoknak a magatartásáról, akik az országos testületekben képviselik a választókat, és könnyen tájékoztathatják a népet az így szerzett ismereteikről. Képesek megbízhatóan értékelni mindazt, ami innen vagy onnan veszélyeztetheti a közösség érdekeit, már csak a hatalmi vetélkedések következtében is. S teljes biztonsággal vonhatjuk le a következtetést: a nép ebből a forrásból jobban tájékozódhat országos képviselőinek viselkedéséről, mint amennyire a jelenleg rendelkezésre álló eszközök segítségével informálódhat tagállami reprezentánsainak magatartásáról.

Azt sem szabad szem elől téveszteni, hogy a megyének a kormányzati székhelyen és annak közelében lakó polgárai a köz szabadságát és jólétét érintő kérdésekben ugyanazokat az érdekeket vallják magukénak, mint a távolabb lakók; és szükség esetén ők is riadót fújnak, és készségesen pécézik ki bármilyen bomlasztó kezdeményezés főszereplőit. A nyilvánosságra kerülő nyomtatott kiadványok pedig a legjobb üzenetközvetítők, és az unió akár legtávolabbi lakosait is megfelelően tájékoztatják.

A javasolt alkotmánnyal szemben felhozott sok különös kifogás között a legkülönösebb – és a legkevésbé indokolt – az az ellenvetés, hogy nem tartalmaz semmiféle előírást az Egyesült Államoknak *járó* tartozásokról. Ezt olyan színben tüntetik fel, mint az ilyen anyagi követelésekről való hallgatólagos lemondást, s mint valami huncut fondorlatot a köz megkárosítóinak fedezésére. Az újságokban egymást követték az ezzel összefüggő uszító harsonázások, pedig hát mi sem nyilvánvalóbb, mint hogy az ilyen gyanúsítás teljességgel alaptalan, s vagy rendkívüli tudatlanságból, vagy rendkívüli rosszindulatból fakad. A témával kapcsolatos, más helyütt közölt megjegyzéseimhez itt csupán annyit fűzök hozzá, hogy a józan ész diktálja, és ezért a politikai jog szilárd tétele: *„Az*

államok semmilyen jogukat nem veszítik el, és semmilyen kötelezettségük alól nem mentesülnek, ha megváltozik a polgári kormányforma."[1]

Az utolsó lényegesebb kifogás, amelyre emlékszem, a költségeket tárgyaló cikkelyre vonatkozik. Még ha igaz volna is, hogy az indítványozott kormányzati forma elfogadása számottevő költségnövekedést idézne elő, ez a kifogás akkor sem nyomna sokat a latban a tervezet ellen. Amerika polgárainak jelentős része okkal vallja, hogy politikai biztonságának az unió a bázisa. Különböző pártállású okos emberek, kevés kivétellel, egyetértenek abban, hogy a jelenlegi rendszerben az unió csakis gyökeres változtatások révén tartható fenn; hogy új és messzemenő jogkörökkel kell felruházni az országos szerveket, s hogy ezek a jogkörök egy új szerkezetű szövetségi kormányzatot igényelnek; egyetlenegy testület ugyanis nem megbízható letéteményese az ilyen átfogó hatásköröknek. Ha mindezt belátjuk, akkor el kell hanyagolnunk a költségek kérdését, mivel annak az alapnak a szűkítése, amelyen a rendszer nyugszik, a biztonság rovására menne. A törvényhozás két ágának az első fázisban csupán hatvanöt személyből kell állnia; ugyanennyi tagja lehet a meglévő konföderáció alatt a kongresszusnak. Igaz, az említett számot növelni szándékoznak, de csak azért, hogy lépést tartsanak az ország népességének és erőforrásainak a gyarapodásával. Nyilvánvaló, hogy alacsonyabb létszám nem nyújtana elegendő biztonságot még az első fázisban sem; és nyilvánvaló az is, hogy ha a jelenlegi létszám marad, akkor a népesség további fejlődésének szakaszaiban nagyon is tökéletlenül képviselné a népet.

Honnan, miből eredhet hát az a rettegett költségnövekedés? Az egyik forrás, amelyre rámutatnak: az új kormányzati forma

[1] Lásd Rutherford: Institutes, 2. kötet, II. könyv, X. fejezet, XIV. és XV. szakasz.* – Lásd továbbá Grotius, II. könyv, IX. fejezet, VIII. és IX. szakasz.* (Publius)

a hivatalok megsokszorozódásával jár. Nos, vegyük szemügyre ezt a dolgot.

Magától értetődik, hogy a közigazgatás fő szektorai szükségképpen ugyanazok lesznek az új kormányzati rendszerben, mint a jelenlegiben. Most van hadügyminiszter, külügyminiszter, belügyminiszter, van egy háromszemélyes pénzügyi bizottság, van pénzügyminiszter, vannak helyettesek, tisztviselők és így tovább. E tisztségek bármilyen rendszerben nélkülözhetetlenek, s éppannyira elegendő létszámúak az új rendszerben, mint a régiben. Ami a nagyköveteket és az egyéb diplomatákat és ügyvivőket illeti, az alkotmánytervezet nem tehet többet, mint hogy kiküldetésük helyén növelje megbízatásuk tiszteletre méltó és szolgálatuk hasznos voltát. Ami pedig az adószedőket illeti, egészen bizonyos, hogy alkalmazásukkal igen jelentős mértékben megszaporodik az össz-szövetségi hivatalnokok száma, de ebből nem következik a közkiadások növekedése. A legtöbb esetben nincs többről szó, mint arról, hogy a tagállamok hivatalnokai szövetségi hivatalnokokra cserélődnek. Az illetékek, vámok beszedésével megbízott alkalmazottak például mindannyian az utóbbi kategóriába fognak tartozni. A tagállamoknak viszont nem lesz szükségük ilyen megbízatású tisztviselőkre. Mármost, kiadások szempontjából nem különbség, hogy a tagállamok vagy az Egyesült Államok által kinevezett vámtiszteknek folyósítanak fizetést. Semmi ok feltételezni, hogy az utóbbi kategóriába tartozóknak akár a száma, akár a fizetése nagyobb lesz, mint az előbbi kategóriába tartozóké!

Hol keresendők tehát azok a többletkiadások, amelyek – így mondják – óriásira duzzasztják majd a költségszámlát? Legfőbb tétel gyanánt az Egyesült Államok bírói karának anyagi ellátmánya jut az eszembe. Az elnököt nem veszem számításba, mivel most a kongresszusnak is van elnöke, s a vele kapcsolatos költségek talán nem kisebbek, legalábbis jelentős mértékben nem, mint az Egyesült Államok elnöki

tisztével összefüggő kiadások. A bírák anyagi ellátmánya többletköltség, ez világos, de hogy milyen mértékű, az attól a tervezettől függ, amelyet a gyakorlatban elfogadnak ebben a tárgykörben. Egy valamennyire ésszerű tervezetben azonban ez semmiképpen sem lehet súlyos következményekkel járó összeg.

Nézzük mármost, hogy mi ellensúlyozza az indítványozott kormányzati rendszer bevezetésével járó költségtöbbletet. Az első tényező: azoknak az ügyeknek a jelentős részét, amelyek a kongresszust az egész év folyamán foglalkoztatják, az elnök fogja intézni. Természetszerűleg még a külfölddel folytatott tárgyalások is rá hárulnak – a szenátussal egyeztetett alapelvek szerint, s a szenátus végső jóváhagyásától függően. Így hát nyilvánvaló, hogy mind a szenátus, mind a képviselőház tevékenységéhez elegendő lesz az esztendő egy része: a szenátuséhoz feltehetően összesen egy harmad vagy talán egy fél esztendő, a képviselőházéhoz körülbelül egy negyedév. A szerződésekkel és a kinevezésekkel kapcsolatos többletmunka a szenátusra többletfeladatokat háríthat. E körülményből arra következtethetünk, hogy amíg a képviselőház létszámát nem emelik számottevő mértékben, addig nagymérvű költségmegtakarítás adódik a kongresszus jelenlegi *állandó* ülésezése és jövőbeli *időszakos* ülésezése közötti eltérésből.

Van azonban a takarékosság szempontjából egy további igen fontos körülmény. Az Egyesült Államok ügyei eddig mind a tagállamok törvényhozó testületeit, mind pedig a kongresszust foglalkoztatták. Az utóbbi olyan igényeket támasztott, amelyeket az előbbi testületeknek kellett kielégíteniük. Így aztán előfordult, hogy a tagállamok törvényhozó testületeinek ülései jóval hosszabb ideig tartottak, mint amennyi az illető államok helyi ügyeinek intézéséhez szükséges lett volna. A testületi tagok idejének gyakorta több mint a felét az Egyesült Államok ügyei vették igénybe. Az egyes tagállamok törvényhozó testületeinek össztaglétszáma meghaladja a kétezret; ez a több mint

kétezer ember végezte azt a munkát, amelyet az új rendszerben – az első fázisban – hatvanöten fognak elvégezni, s valószínű, hogy nem lesz olyan időszak, amikor az említett feladatok a kétezernek több mint negyed- vagy ötödrészére fognak hárulni. A javasolt kormányzati rendszerben maga a kongresszus fogja intézni az Egyesült Államok ügyeit, a tagállamok törvényhozó testületeinek közreműködése nélkül, amely utóbbiaknak ezentúl csakis a saját tagállamuk dolgaival kell foglalkozniuk, és ülésezniük is sokkal, de sokkal kevesebbet kell majd az eddiginél. A tagállamok törvényhozó testületeinek rövidebb ideig tartó ülésezése, illetve az ebből adódó különbség tiszta nyereség, és önmagában véve is jelentős tétele a megtakarításoknak; méltán tekinthető úgy, mint ami teljes mértékben kárpótol az új rendszer elfogadásából eredő esetleges többletkiadásokért.

Ezekből az észrevételekből levonható a következtetés: az új alkotmány bevezetéséből sokkal kevesebb többletköltség származik, mint gondolni lehetett volna; továbbá: ellensúlyként ott vannak a jelentős megtakarítások; végül: jóllehet kérdéses, hogy a mérleg merre billen, annyi bizonyos, hogy egy kevesebb pénzbe kerülő kormányzat nem tudna megfelelni az unió céljainak.

PUBLIUS

A FÖDERALISTA, 85. SZ.: HAMILTON

1788. május 28.

New York állam népéhez

Ezeknek az értekezéseknek a tárgykörök szerinti, az első számban bejelentett felosztásának megfelelően még két témát kellene megvitatni: 1. „mennyiben hasonló a javasolt kormányzati rendszer a mi államunk alkotmányához”; 2. „milyen további biztosítékot nyújt az alkotmánytervezet elfogadása a

republikánus kormányzat fenntartására, előmozdítására". De ezeket a témákat a munka előrehaladtával már jó előre megtárgyaltuk, sőt kimerítettük, úgyhogy nemigen tehetnénk többet, mint hogy – kissé terjengősebben – ismételgetjük a már elmondottakat; márpedig ezt a dolog előrehaladott stádiuma, valamint az idő, amelyet fejtegetéseinkkel eltöltöttünk, egyaránt tiltja.

Figyelemre méltó, hogy a Konvenció tervezete és a New York állam kormányzását szabályozó törvény közötti hasonlatosság nemcsak a tervezet valóban kitűnő vonásaira érvényes, hanem éppannyira a feltételezett fogyatékosságaira is. Az állítólagos fogyatékosságok között van a végrehajtó hatalom újraválaszthatósága, a tanácsadó testület hiánya, a formális Bill of Rights hiánya és a sajtószabadságra vonatkozó előírás hiánya. Ezek a hiányosságok s a többi hiányosság, amelyeket vizsgálódásunk során említettünk, éppen olyan mértékben vonatkoznak New York állam meglévő alkotmányára, mint az unió javasolt alkotmányára. Nem dicsekedhet következetességgel az az ember, aki olyan tökéletlenségekkel vádolja az unió alkotmánytervezetét, amelyeket könnyű szívvel megbocsát New York állam alkotmányának. S mi sem bizonyítja jobban a Konvención kidolgozott tervezet némelyik itteni buzgó ellenzőjének őszintétlen és pózoló magatartását – közben úgy tesznek, mintha kormányzatuk lelkes csodálói volnának –, mint a düh, amellyel a tervezetet támadják olyan dolgokért, amelyek vonatkozásában New York állam alkotmánya éppoly sebezhető, vagy még sebezhetőbb.

Milyen többletbiztosítékot tartalmaz az elfogadásra ajánlott alkotmánytervezet a republikánus szellemű kormányzás, a szabadság és a tulajdon szempontjából? Ez a többlet főként azokban a korlátozásokban keresendő, amelyekkel az unió sakkban tartja a helyi pártütőket és lázongókat meg az egyes tagállamokban tevékenykedő becsvágyó egyéneket, akik vezető emberek és kegyencek jóvoltából elegendő befolyást

szerezhetnek ahhoz, hogy despotákká váljanak. Ilyen többlet azoknak a külföldi eredetű cselszövéseknek az akadályozása, amelyeket a konföderáció felbomlása szítana és megkönnyítene. Ebbe a kategóriába tartozik az olyan nagy hatásfokú katonai intézmények létesítésének megakadályozása is, amelyek természetszerűleg keletkeznek az államok közötti háborúskodásból a széthúzás körülményei között. Ide sorolandó még, hogy az alkotmánytervezet minden tagállam számára kifejezetten garantálja a republikánus kormányformát; hogy feltétlenül és egyetemlegesen tiltja a nemesi címeket; hogy elővigyázatossági intézkedéseket tartalmaz a tagállamok kormányzatainak olyan praktikái ellen, amelyek aláaknázták a tulajdon és a hitel alapjait, amelyek kölcsönös bizalmatlanságot plántáltak a társadalom minden rétegének polgáraiba, s amelyek majdnem általános erkölcsi züllést idéztek elő.

Így tehát, polgártársaim, elvégeztem a feladatot, amelyet magam elé tűztem; hogy milyen sikerrel végeztem el, azt a ti magatartásotok fogja meghatározni. Bízom benne, hogy legalább annyit elismertek: nem csalatkoztatok az erőfeszítéseim szellemiségére vonatkozó ígéretemben. Mindig csakis az ítélőképességetekre hivatkoztam, és gondosan kerültem azt az érdességet, amely a különböző pártokbeli vitázókat oly gyakran hozza szégyenbe, és amelyet nem csekély mértékben az új alkotmány ellenzőinek stílusa és viselkedése provokált. A nép szabadságjogai elleni összeesküvés vádja, amelyet nyakra-főre hangoztattak az alkotmánytervezet szószólóival szemben, felelőtlenebb és rosszindulatúbb annál, semhogy fel ne boszszantson minden olyan embert, aki a lelke mélyén úgy érzi, hogy vissza kell utasítania a rágalmat. A gazdagokra, a jó családból valókra és a nagy emberekre szórt örökös vádak minden józan ember undorát kiváltották. Az indokolhatatlan elhallgatások és hamis beállítások, amelyek segítségével különféle módokon igyekeztek elrejteni az igazságot a nyilvánosság elől, jellegüknél fogva minden becsületes embert

heves elutasításra ingereltek. Nem lehetetlen, hogy ezek a körülmények alkalmanként – szándékaim ellenére – kevéssé mértéktartó kifejezésekre ragadtattak. Annyi bizonyos, hogy gyakran hányódtam az érzékenység és az önuralom között; s ha olykor az előbbi kerekedett felül, mentségemre szolgáljon, hogy az ilyesmi nem fordult elő sem gyakran, sem pedig nagymértékben.

Itt álljunk meg egy pillanatra, és tegyük föl magunknak a kérdést, hogy ezekben az értekezésekben kielégítően megvédtük-e a javasolt alkotmányt a rászórt rágalmaktól, s vajon kimutattuk-e, hogy a tervezet érdemes a közvélemény jóváhagyására, és nélkülözhetetlen a biztonsághoz és a jóléthez. Mindenkinek magának kell megválaszolnia e kérdéseket lelkiismerete és belátása szerint; és ítélőképessége hiteles és józan parancsainak megfelelően kell cselekednie. E kötelezettség alól nincs felmentés. Őszintén és tisztességesen teljesítendő ez a kötelesség, erre szólítanak fel, sőt inkább kényszerítenek mindenkit a társadalmi kötelékek. Ha valaki helytelenül választja meg eljátszandó szerepét, azt önmaga, az ország és az utókor előtt nem igazolhatja semmiféle részleges indíték, részérdek, hivalkodón egyéni vélemény, időleges indulat vagy előítélet. Őrizkedjék mindenki a makacs pártoskodástól. Gondolja meg, hogy a tét nem holmi közösségi részérdek, hanem a nemzet léte. És emlékezzék rá, hogy Amerika többsége már szentesítette a tervezetet, amelyet most mindenkinek egyenként kell jóváhagynia vagy elutasítania.

Nem titkolom, hogy teljességgel megbízom az érvekben, amelyekkel elfogadásra ajánlottam olvasóimnak a javasolt tervezetet, és hogy képtelen vagyok valódi erőt látni a vele szemben felhozott érvekben. Meggyőződésem: ez a legjobb tervezet, amelyet politikai helyzetünk, szokásaink, közvéleményünk lehetővé tesz, és túltesz bármin, amit a forradalom létrehozott.

Az alkotmánytervezet pártfogóinak beismeréseit, hogy

tudniillik a tervezet nem lép fel az abszolút tökély igényével, az alkotmánytervezet ellenségei nem csekély diadallal kommentálták. Ugyan miért fogadnának el egy tökéletlen dolgot? Miért ne javítgassanak rajta, miért ne tökéletesítsék, mielőtt visszavonhatatlanul bevezetnék? Ez meggyőzően hangzik, de nem győz meg. Először is, hadd jegyezzem meg, hogy e beismerések horderejét némelyek nagyon eltúlozzák. Úgy állítják be a dolgot, mint annak bevallását, hogy a tervezet alapvetően hiányos, és hogy jelentős változtatások nélkül nem lehet letéteményese a közösség érdekeinek. Amennyire megértettem a beismerések lényegét, ez a beállítás bizony teljesen eltorzítja az értelmüket. Nincs a tervezetnek olyan szószólója, aki ne adna hangot annak az érzésének, hogy a rendszer, jóllehet talán nem minden részében tökéletes, nagyjában-egészében igenis jó rendszer, a legjobb, amit az ország jelenlegi szempontjai és körülményei megengednek, s olyan rendszer, amely minden, a józan kívánalmaknak megfelelő biztonsági tényezőt magában foglal.

Továbbá: nagy könnyelműségnek tartanám, ha egy úgynevezett tökéletes tervezet utópisztikus hajhászásával meghosszabbítanók országos ügyeink ingatag állapotát, és az uniót kitennők az egymást követő kísérletek viszontagságainak. Az ember tökéletlen – nem várok tőle tökéletes művet. Minden kollektív testület tanácskozásainak eredménye szükségképpen keveréke a testületet alkotó emberek tévedéseinek és előítéleteinek, éppúgy, mint józanságának és bölcsességének. Az egyezségek, amelyeknek tizenhárom különálló tagállamot kell a barátság és az egység közös kötelékébe foglalniuk, szükségszerűen sok eltérő érdek és hajlandóság kompromisszumán alapulnak. Hogyan is adódhatna tökéletes megoldás az ilyen összetevőkből?

Teljességgel valószínűtlen, hogy egy újabb konvenció olyan kedvező kilátásokkal kecsegtető körülmények között üljön össze, amilyenek között a legutóbbi összegyűlt, tanácskozott

és végezte a munkáját. Hogy miért, arra egy New Yorkban nemrég közreadott, kitűnő kis röpirat[1] adja meg a választ. Nem ismétlem meg a benne olvasható érveket; úgy vélem, amúgy is igen sokan vásárolták meg a kiadványt. Minden hazáját szerető ember haszonnal forgathatja. Az alkotmánymódosítások kérdésének azonban van egy olyan vonatkozása, amely további megfontolást igényel, és amely még nem is kapott kellő nyilvánosságot. Nem akarom úgy befejezni munkámat, hogy ne vizsgálnám meg ebből a nézőpontból is.

Úgy látom, feltétlenül bizonyítható, hogy sokkal könnyebb az alkotmányt utólag módosítani, mint előzőleg. Mihelyt a jelenlegi tervezeten változtatást hajtanak végre, az elfogadás szempontjából új tervezet lesz belőle, s mindegyik tagállam újabb döntését igényli. Tehát tizenhárom tagállam közreműködése lenne szükséges ahhoz, hogy az egész unióban érvénybe lépjen. Ha ellenben a javasolt alkotmányt, úgy, ahogy van, egyszerre ratifikálja valamennyi tagállam, akkor kilenc tagállam bármikor változtathat rajta. Az esély ebben az esetben tizenhárom a kilenchez[2] az utólagos módosítások javára egy egész struktúra eredendő elfogadásával szemben.

De ez nem minden. Az Egyesült Államok alkotmánya elkerülhetetlenül egy sereg igen különböző részletet foglal magában, amelyekben tizenhárom független állam érdekeit vagy vélt érdekeit kell összeegyeztetni. Természetes, hogy az alkotmány kezdeti kialakításával megbízott személyek a részletek igencsak eltérő kombinációit érvényesítik az egyes problémákra vonatkozólag. Sokan azok közül, akik az egyik kérdésben a többséget képviselik, a másik kérdésben kisebbségi álláspontot reprezentálnak, egy harmadik kérdésben pedig az előbbiektől teljességgel eltérő tömörülések jöhetnek

[1] „An Adress to the people of the state of New York." (Publius)

[2] Inkább tizenhárom a TÍZHEZ, mivel, jóllehet kétharmados többség kezdeményezheti a módosítást, a ratifikáláshoz háromnegyedes többség szükséges. (Publius)

létre. Szükséges tehát az egészet alkotó részek olyan formálása és csoportosítása, amely kielégítő az egyezség minden résztvevője számára; és megsokszorozódik a nehézségek és az áldozathozatalok száma egy végleges törvény kollektív elfogadásakor. Hogy milyen mértékben, az nyilván a részletek mennyiségétől és a partnerek számától függ.

Ám ha az alkotmány már megvan, akkor minden módosítás egyedi javaslat és egyenként terjeszthető elő. Ebben az esetben pedig nincs szükség egyéb lépésekkel vagy intézkedésekkel összefüggő manőverezésre, kompromisszumra vagy alkudozásra. A határozathozatalhoz szükséges többség azonnal döntésre viheti a dolgot. Következésképpen: ha kilenc vagy inkább tíz tagállam egységesen óhajt ilyen vagy olyan módosítást, a változtatást okvetlenül végre kell hajtani. Hasonlíthatatlanul könnyebb tehát egy módosítást keresztülvinni, mint egy eleve tökéletes vagy teljes alkotmányt szerkeszteni.

Az utólagos módosítások lehetőségével szemben többen azzal érveltek, hogy a központi kormányzatba delegált személyek nemigen lesznek hajlandók lemondani birtokolt jogköreik semelyik részéről. Nekem viszont mély meggyőződésem, hogy a módosítások, amelyeket érett megfontolás nyomán helyesnek tekintünk, a kormányzat szervezetére, nem pedig hatásköreinek összességére fognak vonatkozni; úgyhogy nézetem szerint az iménti észrevételnek ebből a szempontból nincs jelentősége. De azt hiszem, más szempontból sincs. TIZENHÁROM TAGÁLLAM kormányzásának eredendő nehézségei, ha a közszellem és a tisztesség köznapi mértékével számolunk is, véleményem szerint folyamatosan arra *kényszerítik* a nemzeti kormányzat tagjait, hogy megfeleljenek választóik ésszerű várakozásainak. Van azonban egy további meggondolás, amely minden kétséget kizáróan bizonyítja, hogy a fenti aggály fölösleges. Ez pedig a következő: ha kilenc állam egyetért, akkor a nemzeti kormányzat urainak

egyszerűen nincs választásuk. Az alkotmánytervezet ötödik cikkelye ugyanis a kongresszust *kötelezi,* hogy „az összes állam kétharmad része (ez jelenleg kilenc állam) törvényhozó testületeinek kérelmére a módosítások előterjesztése céljából konvenciót hívjon össze. A módosítások [...] minden tekintetben, a jelen Alkotmány *hatályos részét képezik,* ha azokat az államok háromnegyed részének törvényhozó testülete, illetve az államok háromnegyed részének konvenciója megerősítette". E cikkely szavai nem tűrnek ellentmondást. A kongresszus *„konvenciót hív össze".* Ebben a vonatkozásban tehát semmit sem bíznak e testület belátására. Következésképpen a változtatási hajlandóság hiányának hangoztatása üres szólam, semmi más. S bármilyen nehéznek látszik is a tagállamok törvényhozó testületeinek kétharmad vagy háromnegyed részét a talán helyi érdekeket is érintő módosítások dolgában egységbe tömöríteni, nem lehet ilyen nehézségekről szó olyan dolgok tekintetében, amelyekben az egység egyszerűen a nép általános szabadsága vagy biztonsága szempontjából szükséges. Nyugodtan bízhatunk a tagállamok törvényhozó testületeinek abban a hajlandóságában, hogy korlátokat emel az országos testületek illetéktelen beavatkozásaival szemben.

Ha ez az érvelés hamis, akkor magam is a megtévesztettek közé tartozom. Felfogásom szerint ugyanis egyike ez azoknak a ritka eseteknek, amikor a politikai igazság matematikai levezetéssel bizonyítható. Azok, akik hozzám hasonlóan látják a dolgokat, ha mégoly buzgó hívei is a módosításoknak, szükségképpen egyetértenek azzal, hogy előbb el kell fogadni az alkotmánytervezetet, hiszen ez a legegyenesebb út céljaik eléréséhez.

Az arra irányuló buzgóság, hogy a módosításokat még az alkotmány megszerkesztése előtt hajtsák végre, szükségképpen lelohad mindazokban, akik hajlandók belátni egy mértéktartó, egyszersmind zseniális író következő észrevételeinek igazságát: „Egy népes társadalom, vagy egy nagy kiterjedésű

– akár monarchikus, akár köztársasági – állam érdekeit általános törvényekkel kiegyensúlyozni oly nehéz, hogy e feladatot pusztán értelmi eszközökkel senki sem tudja megvalósítani, legyen bármily lángelme is. E munkában sokak bölcsességét kell egyesíteni; csak a TAPASZTALAT irányíthatja, s csak az IDŐ fejlesztheti tökélyre; az első próbálkozásoknál *elkerülhetetlen* hibákat csupán a kellemetlenségek MEGTAPASZTALÁSA korrigálhatja."[1] Ezek a megfontolt gondolatok az unió minden őszinte hívét mérsékletre intik, és óvják őket attól, hogy olyasminek a keresése közben, amit csak az IDŐ és a TAPASZTALAT hozhat meg, megkockáztassák az anarchiát, a polgárháborút, a tagállamok egymástól való tartós elidegenedését, sőt talán egy diadalmas demagóg katonai despotizmusát. Lehet, hogy hiányzik belőlem a kellő politikai bátorság, de bevallom, képtelen vagyok olyan nyugalmat tanúsítani, mint azok, akik a mostani helyzetünkből eredő tartós veszedelmeket hajlandók a képzelet szüleményeinek minősíteni. Egy NEMZET – NEMZETI KORMÁNYZAT nélkül szerintem szörnyű látvány. Az olyan alkotmány, amely a nép önkéntes jóváhagyásával, teljes békében jön létre: CSODATETT, amelynek beteljesedését remegő szívvel várom. Semmiféle elővigyázatossági rendszabállyal nem tudnám indokolni, hogy egy ilyen merész vállalkozás közben kiengedjük a kezünkből azt, ami tizenhárom állam közül hétben immár a birtokunkban van, és hogy újrakezdjük a futamot, amikor a táv tekintélyes részét már megtettük. Annál inkább félek az újabb próbálkozások következményeitől, mivel TUDOM, hogy – New York államban és más tagállamokban – NAGY HATALMÚ SZEMÉLYEK ellenséges érzülettel viseltetnek egy általános nemzeti kormányzat minden lehetséges formájával szemben.

PUBLIUS

[1] Hume: *Essays* (Értekezések), I. kötet, 128. o. – The rise of arts and sciences („A tudományok és művészetek keletkezéséről s fejlődéséről", In: David Hume: Összes esszéi I. Ford.: Takács Péter; Budapest, Atlantisz, 1992. 126. o.) (Publius)

Jegyzetek

7. o. *Alkotmányozó Konvenció (Constitutional Convention)* – az „Alapító Atyák”, 12 állam 55 küldötte – Rhode Island nem képviseltette magát – 1787. május–szeptember között Philadelphiában ülésezett, hogy a meglévő alkotmányon, a Konföderációs Cikkelyeken változtatásokat hajtson végre; végeredményben azonban egy teljesen új alkotmányt ajánlottak elfogadásra az egyesült államoknak.
Konföderációs Cikkelyek – a Második Kontinentális Kongresszus 1777. novemberében fogadta el az amerikai államok szövetségének alkotmányát, mely 1781-ben lépett életbe.
10. o. *Gouverneur Morris* – (1752–1816): ügyvéd, Pennsylvania küldötte a Konvención.
William Duer – (1747–1799): kereskedő, „Philo-Publius” néven publikált esszéket a szövetségi alkotmány elfogadása mellett.
13. o. *James Wilson* – (1742–1798): ügyvéd, Pennsylvania küldötte a Konvención.
16. o. *Jefferson–Jackson-korszak* – Thomas Jefferson elnökségétől (1801–1809) Andrew Jackson elnökségéig (1829–37) terjedő időszak; gyakorlatilag a XIX. század első fele.
populista korszak – a populista mozgalom az 1890-es évek agrármozgalmaiból nőtt ki; főként a korabeli iparosodás viszszás jelenségei ellen lépett fel.
25. o. *„láthatatlan kéz”* – Adam Smith (1723–1790) skót közgazdász vezette be a fogalmat 1776-ban; elmélete szerint a *laissez faire* piacgazdaság minden résztvevője a saját egyéni céljait követi ugyan, de a piaci rendszer mégis mindenki javát szolgálva működik, mintha egy „láthatatlan kéz” irányítaná.

26. o. *szociáldarwinizmus* – az a felfogás, mely szerint a társadalom életében is a Charles Darwin által az élővilággal kapcsolatban leírt törvények működnek.
27. o. *köztársaság csak ott létezhet, ahol a nép erényes* – a pontos idézet: „Nem kell sok becsületesség ahhoz, hogy egy monarchikus kormányzat vagy egy önkényuralmi kormányzat fennmaradjon vagy megtartsa erejét. Az egyikben a törvények ereje, a másikban a fejedelem mindig fölemelt karja szabályoz vagy fegyelmez mindenkit. Egy népi államban azonban eggyel több rugóra van szükség, és ez az ERÉNY." (Montesquieu: *A törvények szelleméről,* I. kötet, Ford.: Csécsy Imre és Sebestyén Pál, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1962. 142. o.)
30. o. *Patrick Henry* – (1736–99): ügyvéd, Virginia kormányzója (1776–79, 1784–86).
37. o. *Bill of Rights* – az alapvető polgári jogokat rögzítő törvény, amelyet Angliában II. Jakab elűzése után egy parlamenti bizottság dolgozott ki és Orániai Vilmos szentesített 1689-ben. Az amerikai alkotmányba végül is az alkotmány első tíz módosításaként került bele 1791-ben.
47. o. *az 1774. évi emlékezetes kongresszus* – 12 észak-amerikai gyarmat (Georgia kivételével az összes) kongresszusa 1774. szeptember 5.–október 26. között; elsődlegesen a brit „Kényszerítő törvények"-re adandó válasz ügyében hívták össze.
48. o. *„Isten veled örökre, nagyság!"* – William Shakespeare: *VIII. Henrik,* III. felvonás, 2. szín. (Weöres Sándor fordítása.)
50. o. *hat külföldi országgal kötött szerződést* – Franciaországgal 1778-ban, Hollandiával 1782-ben, Svédországgal 1783-ban, Poroszországgal 1785-ben, Marokkóval 1787-ben; míg a hatodikat – Spanyolországgal – a konföderáció kongresszusa nem ratifikálta, mivel a szerződés szerint az

Egyesült Államoknak 25 évre le kellett volna mondania a Mississippin való hajózás jogáról.

59. o. *unió jelentőségéről* – Anna királynő (1702–1714); Anglia és Skócia 1707-ben lépett unióra.

66. o. *Angliát Franciaország ellen* – Thomas Wolsey (1472–1530) 1521-ben kötött szövetséget V. Károly német-római császárral Franciaország ellen.

67. o. *polgárháborúba sodródott volna-e Massachusetts* – Daniel Shays vezetésével felkelés tört ki a Connecticut-völgy és a berkshire-i hegyek környékén 1786–87 telén; a felkelők főbb követelései közé tartozott a papírpénz bevezetése, az adócsökkentés és az adósok bebörtönzése gyakorlatának megszüntetése.

69. o. *emlékezetes harcban* – az ún. spanyol örökösödési háborúban (1701–1713).

kettővel megelőző háború – az ún. Jenkins-füle háború (1739–48): a spanyol hatóságok ismételten átkutatták a brit kereskedelmi hajókat Dél-Amerika partjainál, és egy alkalommal egy bizonyos Jenkins kapitány fülét is levágták, mely incidens ürügyet szolgáltatott a briteknek a hadüzenetre.

70. o. *Potosi bányáiba* – az egyik legnagyobb hozamú spanyol kézben lévő ezüstbánya a mai Bolívia területén.

76. o. *az unió államadóssága* – elsősorban a függetlenségi háború (1775–1783) alatt felvett – főleg francia és holland – hitelek, valamint a belső adósság, melyeknek együttes összege körülbelül ötvenmillió dollárra rúgott.

87. o. Montesquieu: *A törvények szelleméről*, I. köt. 268. o. (Sebestyén Pál fordítása.)

91. o. Montesquieu, uo. 284. o.

100. o. *papírpénzmánia* – a függetlenségi háború utáni deflációs pénzügyi politika és a földekre kivetett adóterhek miatt az adós farmerek „olcsó" papírpénz bevezetését követelték (l. a Shays-felkelést), és hét állam eleget is tett követeléseiknek.

103. o. *a két egymással versengő hatalom egyike vagy másika mellett* – Nagy-Britannia és Franciaország.
107. o. *miután beszívták Amerika levegőjét* – Cornelius Pauw: *Recherches Philosophique sur les Américains, ou Mémoires intéressants pour servir à l'Histoire de l'espèce Humaine.* Par Mr. de P. ... (3 kötetben, Berlin, 1770.), I. kötet, 4. és 13. o.
111. o. *Monsieur Necker* – Jacques Necker (1732–1804): XVI. Lajos francia király pénzügyi tanácsadója, majd – 1777-től – a francia pénzügyek főfelügyelője.
116. o. *Amerika FLANDRIÁJÁVÁ* – utalás arra, hogy Flandria hosszú időn át a francia és a spanyol hódító törekvések középpontjában állt; korábban az ún. százéves háború (1338–1453) Anglia és Franciaország között a Flandria feletti uralomért is folyt.
119. o. *az államok képviselői majdnem folyamatosan üléseztek* – az 1774-ben összehívott Első Kontinentális Kongresszustól az 1787-es philadelphiai konvencióig.
a békeszerződés – az 1783-as párizsi brit–amerikai békeszerződés, mely lezárta a függetlenségi háborút.
127. o. *imperium in imperio* – állam az államban. (latin)
133. o. *akhaiai szövetség* – dél-görögországi városállamok politikai és katonai szövetsége Kr. e. 251–146 között; elsősorban Makedónia és Róma ellen védték függetlenségüket, míg az utóbbi seregei szét nem verték a szövetség csapatait Kr. e. 146-ban.
144. o. *amphiktüóniák* – görög városszövetségek az ókorban. Általában egy szentély védelme, közös ünnepek tartása vagy jogaik biztosítása egyesítette őket szövetségbe.
145. o. *a delphoi szentélyhez tartozó óriási vagyoné is* – a legjelentősebb görög amphiktüónia az attikai szövetség volt, mely eredetileg tizenkét taggal alakult meg: a delphoi szentélyt, Apollón kultuszát védték, valamint a püthiai játékokat irányították.

a leuktrai csata után – Kr. e. 371-ben az Epameinóndasz vezette thébaiak legyőzték a spártaiakat.
146. o. *Milot abbé* – Charles François Xavier Millot (1726–1785) francia jezsuita történetíró: *Éléments d'Histoire générale,* 11 kötet (Párizs, 1772–1811), I. kötet, 205–206. o.
148. o. *Philopoimén* – (Kr. e. 253–183): görög hadvezér és államférfi; nyolc ízben volt az akhaiai szövetség fővezére.
Aratosz – (Kr. e. 271–213): az akhaiai szövetség egyik vezére.
149. o. *Mably abbé megjegyzi* – Gabriel Bonnot de Mably: *Observations sur les Grecs* (Genève, 1749), 224–227. o.
az egyiptomi és a szíriai király – az ún. diadokhoszok (örökösök) közül kettő: Ptolemaiosz Szótér (Kr. e. 323–283) és Szeleukosz Nikátor (Kr. e. 305–280).
Kleomenész – Kr. e. 235–221.
150. o. *Fülöp* – V. Fülöp makedón uralkodó Kr. e. 221–178.
151. o. *hét nemzet lakott* – frankok, bajorok, svábok, alemannok, türingiaiak, szászok, friesek.
152. o. *fölosztották a birodalmat egymás között* – nem Nagy Károly fiai, hanem fia, Jámbor Lajos (814–840) osztotta fel a birodalmat 817-ben három fia: Lothar, Pippin és Lajos között.
dúló anarchiába – 1256–1273 között interregnum volt Németországban: az utolsó Hohenstauf-uralkodó, IV. Konrád 1254-ben halt meg; I. (Habsburg) Rudolf 1273-ban lépett fel először a királyi birtokok visszaszerzéséért.
154. o. *a birodalom másik fele* – az ún. harmincéves háborúról van szó; a vesztfáliai békét 1648-ban kötötték.
155. o. *Thuanus* – Jacques-Auguste de Thou. A példát a szerző *Histoire Universelle de Jacques-Auguste de Thou depuis 1543 jusqu'en 1607;* traduite sur l'édition latine de Londres, 16. kötet. (London, 1734) című munkájából vette Madison.
156. o. *Pfeffel* – Christian Fredrich Pfeffel von Kriegelstein: *Nouvel Abrégé Cronologie de L'Histoire et du Droit Public d'Allemagne* (Párizs, 1776), II. kötet, 235–236. o.

158. o. *Egyesült Tartományok* – az utrechti unióban 1579-ben egyesült németalföldi tartományok, azaz Hollandia.
hét egyenlő és szuverén állam alkotja – Geldern, Holland, Zeeland, Utrecht, Friesland, Overyssel, Groningen.
160. o. *Grotius* – Hugo Grotius (1583–1645): németalföldi jogtudós, diplomata.
egy másik tekintélyes szerző – Fortuné Barthélemy de Felice; *Code de l'Humanité ou la Législation universelle, naturelle, civile et politique, avec l'histoire littéraire des plus grands hommes qui ont contribué à la perfection de ce Code.* Composé par une société de Gens de Lettre. Le tout revu et mis en Ordre alphabétique par M. de F. 13 kötet (Yverdon, 1778).
utrechti unió – (1579): a hét északi németalföldi tartomány szövetsége a spanyolok ellen és a terhek közös viselésére.
egy másik szerző – Onslow Burrish: *Batavia Illustrata* (London, 1728).
161. o. *kötött szerződést* – az angol–holland szövetségről van szó, mely érvényben hagyta az angol hajózási törvényeket, és emiatt hátrányos volt a holland fél számára.
162. o. az idézet Sir William Temple: *Observations upon the United Provinces of the Netherlands* (London, 1673) című művének 99–100. oldaláról származik.
165. o. *a vihar, amelyet Massachusetts állam csak az imént vészelt át* – utalás a Shays-felkelésre.
170. o. *Mr. Jenkinson* – Charles Jenkinson, 1st Earl of Liverpool (1727–1808): angol politikus, III. György uralkodása alatt (1760–1820) számos kormányzati pozíciót töltött be.
172. o. *az elmúlt háború folyamán* – az amerikai függetlenségi háború.
177. o. *Egyesült Tartományok* – Hollandia.
Chesterfield grófja – Philip Dorner Stanhope, 4th Earl of Chesterfield (1694–1773): angol államférfi, diplomata.
184. o. *annak a forradalomnak a során* – az amerikai történeti

irodalomban a forradalom a függetlenségi háború másik elnevezése.

197. o. *Lüszandrosz* – (?–Kr. e. 395): spártai hadvezér; a peloponnészoszi háború utolsó szakaszában a flotta parancsnoka.

200. o. *normann hódítás* – Normandiai Vilmos csapatai 1066. október 14-én győzték le az utolsó angolszász király, Harald seregét.

az orániai herceg – angol király 1689–1702 között III. (Orániai) Vilmos néven. Az ún. „dicsőséges forradalom" (1688) juttatta trónra.

216. o. *posse comitatus* – a felnőtt férfi lakosság fegyveres ereje, amelyet a seriff lázadás, rendzavarás stb. esetén segítségül hívhat.

244. o. *centuria* – száz emberből álló gyalogos római hadosztály.

273. o. *tíz tábornok* – a sztratégoszok: Athénben évenként választott tíztagú testület a hadügyek intézésére.

275. o. *az egyik állam évekig elutasította az együttműködést* – Maryland csak 1781-ben fogadta el a Konföderációs Cikkelyeket.

303. o. *VII. Károly* – a francia uralkodó 1422–1461 között; állandó lovas és gyalogos hadsereget állított fel a központosítás jegyében.

308. o. *nagy, hajózható folyó* – a Hudson-folyó.

309. o. I. cikkely, 8. szakasz, 1. bekezdés.

320. o. I. cikkely, 8. szakasz, 8. bekezdés.

321. o. I. cikkely, 8. szakasz, 17. bekezdés.

322. o. III. cikkely, 3. szakasz, 2. bekezdés.

323. o. IV. cikkely, 3. szakasz, 1. bekezdés.

324. o. IV. cikkely, 3. szakasz, 2. bekezdés.

a nyugati határvidékkel kapcsolatos... – a Konföderáció kongresszusa fennhatósággal bírt az Appalache-hegységtől nyugatra fekvő területek fölött, de a nyugati határvidék államai – elsősorban Virginia, Észak-Karolina és Georgia –

feltételekhez kötötték a jelzett területekről való lemondást, és számos kísérletet tettek – pl. Észak-Karolina Tennesseeben, Virginia Kentuckyban – saját államuk területének kibővítésére.

324. o. IV. cikkely 4. szakasz.

Montesquieu: *A törvények szelleméről* I. kötet, IX. könyv, 2. fejezet, 283. o. (Sebestyén Pál fordítása.)

326. o. *egy nem régi és jól ismert hazai eset* – utalás a Shays-felkelésre.

328. o. Montesquieu: *A törvények szelleméről,* I. kötet, IX. könyv, 1. fejezet, 282. o. (Sebestyén Pál fordítása.)

IV. cikkely, 1. bekezdés.

329. o. V. cikkely. A pontos szöveget lásd a 657. oldalon.

VII. cikkely, 1. bekezdés.

332. o. I. cikkely, 10. szakasz, 1. bekezdés.

335. o. I. cikkely, 10. szakasz, 2–3. bekezdés.

I. cikkely, 8. szakasz, 18. bekezdés.

339. o. VI. cikkely, 2. bekezdés.

340. o. VI. cikkely, 3. bekezdés.

352. o. *az idegen járomtól* való rettegés váltott ki – utalás Nagy-Britannia észak-amerikai politikájára és a gyarmatok – olykor ellentmondásos és vitákkal terhelt – összefogására.

357. o. *a politikai szabadság tükrének* – a teljes idézet: „Van azonban a világon egy olyan nemzet, melynek alkotmánya közvetlen céljául a politikai szabadságot tartja. Meg fogjuk vizsgálni azokat az alapelveket, amelyeken ez az alkotmány nyugszik. Ha ezek az elvek helyesek, akkor a szabadság úgy fog megjelenni bennük, akárcsak valami tükörben." (Montesquieu: *A törvények szelleméről,* I. kötet, XI. könyv, 5. fejezet, 312–313. o. Sebestyén Pál fordítása.)

358. o. Montesquieu: uo., 313–314. o.

359. o. Montesquieu: uo., 314. o.

367. o. *a kormányzat első embere is volt* – Thomas Jefferson (1743–1826) 1779–1781 között volt Virginia kormányzója.

387. o. *a Magna Chartát megelőző időkre nyúlik vissza* – azaz az 1215-öt megelőző korszakra.
nem haladhatták meg a három évet – az első ilyen törvényt, a *Triennial Bill*-t 1641-ben, I. Károly (1625–1649) uralkodása alatt fogadta el az ún. hosszú parlament.
forradalmi változás történt a kormányzásban – utalás az 1688-as, ún. „dicsőséges forradalom”-ra, melyben II. Jakabot elűzték, és Orániai (III.) Vilmost hívták meg a trónra feleségével, II. Máriával együtt; valamint az ennek eredményeképpen létrejövő alkotmányos monarchiára, melyben a király „uralkodik, de nem kormányoz”.
388. o. *a Hannover-ház trónra jutása* – az 1701-es *Act of Settlement*-ben az angol parlament III. Vilmos és a következő évben trónra lépő I. Anna gyermektelensége miatt a Hannover-ház tagjait, Zsófia braunschweig-hannoveri hercegnő, I. Jakab unokájának leszármazottait jelölte ki az angol trón örököseinek.
389. o. *e béklyók nemrégiben lehulltak* – 1782-ben vált önállóvá az ír parlament; azt megelőzően Londontól függött: a dublini kormányt gyakorlatilag az angol király nevezte ki.
456. o. *másik nap szobrot* – utalás Szókratészre (Kr. e. 470–399).
458. o. *Szolón reformjai* – Szolón a lakosságot vagyoni alapon négy osztályba sorolta, és Attika minden szabad lakosa Athén polgára lett.
461. o. *Polübiosz* – (Kr. e. 200–kb. 118): görög államférfi és történetíró.
484. o. *Cato No. 5* – „Cato” álnéven feltehetően, de nem bizonyítottan, George Clinton (1739–1812) New York állam kormányzója (1777–95) írt esszéket.
492. o. Alexander Pope: *Értekezések az emberről*, III. levél.
495. o. II. cikkely, 2. és 3. szakasz.
496. o. *egy Pennsylvaniában megjelent értekezésben* – a *The (Philadelphia) Independent Gazetteer* 1788. február 1-jei

számában megjelent utánnyomás; eredetileg a *The Virginia Independent Chronicle*-ben jelent meg 1788. január 9-én.

496. o. *I. Károly hosszú parlamentje* – 1640–1660.
Blackstone – Sir William Blackstone (1723–1780): angol jogtudós és bíró. Fő műve a *Commentaries on the Laws of England* (4 kötetben, 1765–69).

497. o. III. cikkely, 3. szakasz, 1. bekezdés.

510. o. *Junius* – a whig érzelmű Sir Philip Francis ezen a néven adta közre „leveleit" a *London Public Advertiser*-ben 1769. január 21.–1772. január 21. között; az esszéket a gyarmati újságok is közölték.

516. o. *Mr. Fox* – Charles James Fox (1749–1806): 1768-tól képviselő, később a whig párt vezére, és számos kormányzati állást is betöltött.

524. o. II. cikkely, 1. szakasz, 7. bekezdés.

530. o. II. cikkely, 2. szakasz, 1. bekezdés.

531. o. II. cikkely, 2. szakasz, 1. bekezdés.

532. o. *mint nemrégen Massachusetts államban* – utalás a Shays-felkelésre.

534. o. II. cikkely, 2. szakasz, 2. bekezdés.

540. o. II. cikkely, 2. szakasz, 2–3. bekezdés.

545. o. I. cikkely, 6. szakasz, 2. bekezdés.

555. o. *ex post facto* – a tény megtörténte után (latin); itt: visszaható (visszamenőleges) hatályú. III. cikkely, 1. szakasz.

568. o. IV. cikkely, 2. szakasz, 1. bekezdés.

570. o. III. cikkely, 2. szakasz, 1. bekezdés.

580. o. III. cikkely, 2. szakasz, 2. bekezdés.

581. o. III. cikkely, 2. szakasz, 2. bekezdés.

582. o. *kancelláriai* – esetjogot és méltányosságot megteremtő bíróság.

586. o. III. cikkely, 1. szakasz.

595. o. *habeas corpus* – „A test legyen a tiéd!" (latin); egy 1679-es angol törvény, melynek értelmében bírói elfogató-

parancs nélkül senkit sem szabad személyes szabadságától megfosztani.

599. o. *több kancellár is működik* – a kancelláriai vagy méltányossági bíróságok főbírái az Egyesült Államok egyes tagállamaiban.

612. o. *János királytól* – I. (Földnélküli) János, angol uralkodó 1199–1216 között.

uralkodása kezdetén – az 1628-ban kibocsátott *Petition of Right* főbb pontjai értelmében senkit sem lehetett letartóztatni a király parancsára, csak akkor, ha az illető valamilyen jogellenes cselekedetet követett el; csak a parlament vethetett ki adókat; és civil embereket nem lehetett haditörvényszék elé állítani.

618. o. *Rutherford* – Thomas Rutherforth (Rutherford): *Institutes of National Law,* 2 kötetben (Cambridge, 1754–1756).

Grotius – Hugo Grotius: *Law of Nature and Nations* (Amsterdam, 1646). A mű eredeti címe: *De iure belli ac pacis* (A háború és a béke jogáról, 1623).

Függelék

AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK ALKOTMÁNYA[1]

Mi, az Egyesült Államok népe, annak érdekében, hogy tökéletesebbé tegyük az Uniót, megvalósítsuk az igazságosságot, biztosítsuk a belső nyugalmat, gondoskodjunk a közös védelemről, előmozdítsuk az általános jólétet, biztosítsuk a szabadság áldásait magunk és utódaink számára, meghatározzuk és bevezetjük az Amerikai Egyesült Államok jelen Alkotmányát.

I. CIKKELY

1. SZAKASZ Minden itt meghatározott törvényhozó hatalom az Egyesült Államok Kongresszusát illeti, amely a Szenátusból és a Képviselőházból áll.

2. SZAKASZ (1) A Képviselőház tagjait az egyes államok népe választja minden második évben. A választóknak valamennyi államban az állam számbelileg legerősebb törvényhozási ágának választóitól megkövetelt feltételeknek kell megfelelniük.

(2) Csak olyan személy lehet képviselő, aki huszonötödik életévét betöltötte, hét éve az Egyesült Államok polgára, és aki a választás idején annak az államnak a lakosa, amelyben megválasztják.

(3) A képviselőket és a közvetlen adókat az Uniót alkotó államok között lakosságszámuk alapján, arányosan kell elosz-

[1] A magyar szöveg kialakításában figyelembe vettük dr. Oros Paulina fordítását, in: Ellen Alderman–Caroline Kennedy: *A nép nevében.* Az amerikai alkotmány kétszáz éve. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993. *(A szerkesztő)*

tani. A számarányt úgy kell meghatározni, hogy a szabad személyek számához, beleértve a meghatározott ideig katonai szolgálat teljesítésére kötelezetteket, de nem értve bele az adót nem fizető indiánokat, hozzáadják minden egyéb személy számának háromötödét. A számarány tényleges megállapítását az Egyesült Államok Kongresszusának első ülését követő három éven belül, majd minden tizedik évben, törvényben meghatározott módon kell elvégezni. Harmincezer személyenként legfeljebb egy képviselő választható, azonban minden államnak legalább egy képviselője van. A számarány megállapításáig New Hampshire állam három, Massachusetts állam nyolc, Rhode Island és Providence ültetvény egy, Connecticut állam öt, New York állam hat, New Jersey állam négy, Pennsylvania állam nyolc, Delaware állam egy, Maryland állam hat, Virginia állam tíz, Észak-Karolina állam öt, Dél-Karolina állam öt, Georgia állam három képviselő választására jogosult.

(4) Amikor valamelyik állam képviseletében üresedés következik be, az állam végrehajtó szerve az üresedés betöltésére választásokat ír ki.

(5) A Képviselőház megválasztja elnökét és egyéb tisztségviselőit, és kizárólagos hatásköre van a vádemelésre közjogi felelősségre vonás esetén.

3. SZAKASZ (1) Az Egyesült Államok Szenátusa államonként két-két szenátorból áll, akiket az állam törvényhozó testülete hat évre választ. Minden szenátornak egy szavazata van.

(2) Közvetlenül az első választást követő ülés után a szenátorok három, lehetőleg egyforma létszámú csoportra oszlanak. Az első csoportba tartozó szenátorok mandátuma a második év, a második csoportba tartozó szenátorok mandátuma a negyedik év, a harmadik csoportba tartozó szenátorok mandátuma a hatodik év végén szűnik meg. Így a Szenátus egyharmadát kétévenként újra lehet választani. Ha lemondás vagy más ok miatt üresedés következik be, és az egyes államok

törvényhozó testülete éppen nem ülésezik, az adott állam végrehajtó szerve a törvényhozó testület legközelebbi üléséig ideiglenesen kijelölhet valakit. A megüresedett helyeket a törvényhozó testület tölti be.

(3) Szenátorrá csak az a harmincadik életévét betöltött személy választható, aki kilenc éve az Egyesült Államok polgára, és aki a választás időpontjában annak az államnak a lakosa, ahol a választás történik.

(4) Az Egyesült Államok Alelnöke a Szenátus elnöke, szavazati joga azonban, a szavazategyenlőség esetét kivéve, nincs.

(5) A Szenátus megválasztja egyéb tisztségviselőit, és ideiglenes elnökét arra az esetre, ha az Alelnök távol van, vagy az Egyesült Államok Elnökének a tisztét gyakorolja.

(6) A Szenátus kizárólagos hatáskörébe tartozik a közjogi felelősségre vonás során a tárgyalás lefolytatása. Ha a Szenátus e célból ülésezik, a szenátorok esküt vagy ünnepélyes fogadalmat tesznek. Az Egyesült Államok Elnökének felelősségre vonása esetén a Legfelsőbb Bíróság elnöke látja el az elnöki tisztet. Marasztaló ítéletet csak a jelen lévő tagok kétharmadának egyetértésével lehet hozni.

(7) A közjogi felelősségre vonás ügyében hozott ítélet nem terjedhet túl a hivatalból való elmozdításon, vagy bármely, az Egyesült Államok fennhatósága alá tartozó, megtisztelő, bizalmi vagy hasznot hajtó hivatal betöltéséből való kizáráson. Az elítélt személy ellen mindazonáltal vádat lehet emelni, bíróság elé lehet állítani, s a törvény szerinti polgári vagy büntetőítélettel lehet sújtani.

4. SZAKASZ (1) A szenátorok és a képviselők megválasztásának idejét, helyét és módját az egyes államok törvényhozó testülete állapítja meg; a Kongresszus azonban törvényben meghatározhatja ezeket a kérdéseket, illetve az ilyen szabályozást módosíthatja, a szenátorok megválasztásának helyét kivéve.

(2) A Kongresszus évente legalább egyszer ülésezik, az ülés napja december első hétfője, kivéve, ha a törvény más napot határoz meg.

5. SZAKASZ (1) A Kongresszus mindkét Háza maga bírálja el tagjait illetően a választásokat, a választási eredményeket és a választhatóságot; az adott Ház többsége alkotja az ehhez szükséges határozatképességet; ennél kevesebb tag elnapolhatja azonban a Ház ülését egyik napról a másikra, és felhatalmazással bírhat arra, hogy az adott Ház által megállapított módon és büntetések mellett felhívja a hiányzó tagokat a megjelenésre.

(2) A Kongresszus Házai meghatározhatják házszabályaikat, büntetéssel sújthatják rendbontó tagjaikat, és a tagok kétharmadának hozzájárulásával kizárhatnak valakit tagjaik sorából.

(3) A Kongresszus mindkét Háza üléseiről Naplót vezet, amelyet időről időre közzétesz, kivéve a megítélésük szerint titkosságot igénylő részeket. Az egyes Házak tagjai által bármely kérdésben leadott igen vagy nem szavazatokat a jelen lévő tagok egyötödének kívánságára a Naplóban fel kell tüntetni.

(4) A Kongresszus ülésszakának tartama alatt a Kongresszus egyik Háza a másik Ház hozzájárulása nélkül három napnál hosszabb időre nem napolhatja el üléseit, és nem helyezheti át más helyre, mint ahol a két Ház ülésezik.

6. SZAKASZ (1) A szenátorok és képviselők szolgálataikért a törvényben megállapított tiszteletdíjban részesülnek, amelyet az Egyesült Államok kincstára folyósít. A hazaárulás, a súlyos bűncselekmény vagy a békebontás eseteit kivéve a szenátorokat és a képviselőket a Kongresszus adott Házának ülésszakán való részvételük alatt, valamint az oda- és a visszautazásuk során nem lehet letartóztatni, és a Kongresszus Házaiban tartott beszéd vagy vita miatt más helyen sem vonhatók felelősségre.

(2) Szenátor vagy képviselő mandátumának ideje alatt nem

nevezhető ki az Egyesült Államok fennhatósága alá tartozó olyan polgári hivatalra, amelyet ezen időszak alatt létesítettek, vagy amelynek díjazását ezen idő alatt felemelték. Az Egyesült Államok fennhatósága alá tartozó hivatalt viselő személy hivatalának ideje alatt a Kongresszus egyik Házának sem lehet a tagja.

7. SZAKASZ (1) Az állami bevételekre irányuló törvényjavaslatokat a Képviselőház kezdeményezi; a Szenátus azonban egyéb törvényjavaslatokhoz hasonlóan, módosításokat terjeszthet elő, illetve a javaslatokat módosításokkal fogadhatja el.

(2) A Képviselőház és a Szenátus által elfogadott minden törvényjavaslatot törvényerőre emelkedése előtt be kell mutatni az Egyesült Államok Elnökének. Az Elnök, ha egyetért vele, aláírja, ellenkező esetben ellenvetéseivel együtt visszaküldi a Kongresszus ama Házának, amely a törvényjavaslatot kezdeményezte. E Ház az ellenvetéseket részletesen feltünteti Naplójában, és hozzálát a törvényjavaslat újbóli tárgyalásához. Amennyiben az új tárgyalás után a Ház kétharmada elfogadja a törvényjavaslatot, azt az ellenvetésekkel együtt a Kongresszus másik Házának kell megküldeni, amely hasonló módon újra tárgyalja. Ez utóbbi Ház kétharmadának egyetértése esetén a javaslat törvényerőre emelkedik. Minden ilyen esetben azonban a Kongresszus mindkét Házában igennel vagy nemmel kell szavazni, és a törvényjavaslat mellett és ellen szavazó személyek nevét a két Ház naplójában fel kell tüntetni. Amennyiben valamely törvényjavaslatot az Elnök a bemutatástól számított tíz napon belül (vasárnap kivételével) nem küldi vissza, az ugyanúgy törvényerőre emelkedik, mint ha aláírta volna, kivéve, ha a Kongresszus elnapolása miatt a visszaküldés nem lehetséges, mely esetben a javaslat nem emelkedik törvényerőre.

(3) A Szenátus és a Képviselőház egyetértését igénylő minden rendeletet, határozatot vagy szavazással elért egyéb dön-

tést (kivéve az elnapolás kérdését) az Egyesült Államok Elnöke elé kell terjeszteni. Hatálybalépésük előtt ezeket az Elnök jóváhagyja. Ha az Elnök a jóváhagyást nem adja meg, a Szenátus és a Képviselőház kétharmada törvényerőre emelheti e rendeleteket, a törvényjavaslatokkal kapcsolatos szabályozások és korlátozások szerint.

8. SZAKASZ A Kongresszus hatáskörébe tartozik:

(1) az adók, a vámok, az illetékek és a járulékok kivetése és behajtása, adósságok kifizetése, valamint az Egyesült Államok közös védelmére és általános jólétére vonatkozó rendelkezések meghozatala. A vámok, az illetékek és a járulékok az Egyesült Államok egész területén egységesek;

(2) kölcsön felvétele az Egyesült Államok nevében;

(3) az idegen nemzetekkel folytatott, a tagállamok közötti és az indián törzsekkel folytatott kereskedelem szabályozása;

(4) az Egyesült Államok területén az állampolgárság megszerzésének egységes szabályozása, valamint a csődeljárást szabályozó egységes törvények meghozatala;

(5) pénzérmék kibocsátása, azok, valamint a külföldi pénzérmék értékének megállapítása, továbbá a szabványsúlyok és mértékek rögzítése;

(6) az állami értékpapírok és az Egyesült Államok forgalomban lévő pénzérméinek hamisítása miatt büntetések megállapítása;

(7) postahivatalok létesítése és postautak építése;

(8) a tudomány és a hasznos művészetek haladásának támogatása azzal, hogy a szerzők és a feltalálók számára meghatározott időre kizárólagos jogot biztosít írásműveikhez és felfedezéseikhez;

(9) a Legfelsőbb Bíróság alá tartozó bíróságok létesítése;

(10) a kalózkodás és a nyílt tengeren elkövetett súlyos bűncselekmények, valamint a nemzetek joga elleni cselekmények meghatározása és megbüntetése;

(11) a hadüzenet kinyilvánítása, hajók felfegyverzését és

ellenséges kereskedelmi hajók lefoglalását engedélyező okirat kibocsátása, valamint a szárazföldi és a tengeri zsákmányolás szabályozása;

(12) hadseregek szervezése és fenntartása, ilyen célból azonban a költségvetési hitel két évnél hosszabb időre nem terjedhet ki;

(13) hajóhad felállítása és fenntartása;

(14) a szárazföldi és a tengeri haderők irányításának és szervezetének szabályozása;

(15) a milícia igénybevételével kapcsolatos rendelkezések kiadása az Unió törvényeinek végrehajtása, felkelések elfojtása és ellenséges támadások visszaverése céljából;

(16) a milícia szervezetére, fegyverzetére és kiképzésére vonatkozó rendelkezések kibocsátása, és a milícia ama részének irányítása, amely az Egyesült Államok szolgálatában áll, fenntartva az egyes államok jogát a tisztek kinevezésére és a Kongresszus által megállapítottakkal összhangban a milícia kiképzésének irányítására;

(17) kizárólagos törvényalkotás bármely ügyben azon kerület tekintetében (tíz négyzetmérföldön belül), amely az egyes államok által történt átengedés és a Kongresszus hozzájárulása alapján az Egyesült Államok Kormányzatának székhelyéül szolgál, és hasonló jogkör gyakorlása minden olyan terület tekintetében, amelyet az érintett állam törvényhozó testületének hozzájárulása alapján erődítmények, raktárak, hadiszertárak, dokkok és egyéb szükséges épületek létesítésének céljából megvásároltak;

(18) az összes olyan törvény megalkotása, amely a fenti hatáskörök, valamint az Egyesült Államok Kormányára, annak bármelyik minisztériumára vagy tisztségviselőjére jelen Alkotmány által ráruházott összes többi hatáskör érvényesítése érdekében szükséges és megfelelő.

9. SZAKASZ (1) Olyan személyek bevándorlását vagy behozatalát, akiket a jelenleg létező államok alkalmasnak talál-

nak a bebocsátásra, a Kongresszus az 1808. év előtt nem tilthatja meg, az ilyen behozatalra azonban személyenként tíz dollárt meg nem haladó adót vagy illetéket lehet kivetni.

(2) A habeas corpus kibocsátásának jogosultságát nem lehet felfüggeszteni, kivéve, ha lázadás vagy ellenséges támadás esetén az állam biztonsága érdekében van rá szükség.

(3) Nem lehet visszaható hatályú, valamint bírói eljárás nélkül az összes polgári jogoktól megfosztó törvényt alkotni.

(4) Fejadót vagy más közvetlen adót csak a fenti rendelkezésekkel összhangban végrehajtott népszámlálás vagy becslés arányában lehet meghatározni.

(5) Az egyes államokból kivitelre került árukra nem lehet adót vagy vámot kivetni.

(6) A kereskedelem vagy az adózás szabályozása nem részesítheti előnyben egyik állam kikötőit sem más államok kikötőivel szemben. Nem lehet az egyes államok között közlekedő hajókat arra kötelezni, hogy egy más államban kikössenek, kirakodjanak vagy vámot fizessenek.

(7) Az államkincstárból kifizetést csak törvényes felhatalmazás alapján lehet teljesíteni. Az állami költségvetés bevételeit és kiadásait feltüntető beszámolót és mérleget időről időre közzé kell tenni.

(8) Az Egyesült Államok nem adományoz nemesi címet. Az Egyesült Államok fennhatósága alá tartozó hasznot hajtó vagy bizalmi hivatalt betöltő személy a Kongresszus hozzájárulása nélkül idegen állam királyától vagy fejedelmétől ajándékot, anyagi juttatást, hivatalt vagy címet nem fogadhat el.

10. SZAKASZ (1) Az egyes államok nem lehetnek szerződés, külföldi szövetség vagy konföderáció részesei; nem bocsáthatnak ki hajók felfegyverzését és ellenséges kereskedelmi hajók lefoglalását engedélyező okiratot; nem verhetnek pénzérméket; nem bocsáthatnak ki hitelleveleket; adósságok visszafizetése céljából csak arany és ezüst pénzérméket ajánlhatnak fel; az államok nem fogadhatnak el visszaható hatályú,

valamint bírói eljárás nélkül az összes polgári jogoktól megfosztó vagy a szerződéskötést hátrányosan befolyásoló törvényt, és nem adományozhatnak nemesi címeket.

(2) Az államok csak a Kongresszus hozzájárulásával vethetnek ki kiviteli vagy behozatali illetéket és vámot, kivéve azokat, amelyek feltétlenül szükségesek felügyeleti törvényeik végrehajtásához. Az államok által a kivitelre és behozatalra megállapított vámok és illetékek tiszta jövedelmét az Egyesült Államok kincstára használja fel, és az ezekre vonatkozó törvények felett a Kongresszus felülvizsgálati és ellenőrzési jogot gyakorol.

(3) Az államok a Kongresszus hozzájárulása nélkül nem vethetnek ki vámot tonna-tartalom után, békeidőben nem tarthatnak fenn csapatokat és hadihajókat, másik állammal vagy külföldi hatalommal nem létesíthetnek megállapodást vagy szerződést, nem folytathatnak háborút, kivéve a tényleges megtámadtatás vagy olyan fenyegető veszély esetét, amely nem tűri a késlekedést.

II. CIKKELY

1. SZAKASZ (1) A végrehajtó hatalom az Amerikai Egyesült Államok Elnökét illeti meg. Az Elnök a hivatalát négy éven át tölti be. Az ugyanilyen időtartamra választott Alelnökkel együtt az Elnököt az alábbi módon kell megválasztani.

(2) Minden állam a törvényhozó testülete által előírt módon annyi elektort jelöl ki, ahány szenátort és képviselőt küld az állam a Kongresszusba összesen. Szenátort, képviselőt, valamint az Egyesült Államok fennhatósága alá tartozó bizalmi vagy hasznot hajtó hivatalt betöltő személyt nem lehet elektorként kijelölni.

(3) Az elektorok saját államukban gyűlnek össze, és titkos szavazással két személyre szavaznak, akik közül legalább az

egyik nem lehet annak az államnak a lakosa. Jegyzéket készítenek minden olyan személyről, aki szavazatot kapott, valamint az egyes személyekre leadott szavazatok számáról. A listákat aláírják és hitelesítik, és lepecsételve eljuttatják az Egyesült Államok Kormányzatának székhelyére a Szenátus elnökéhez. A Szenátus elnöke a Szenátus és a Képviselőház jelenlétében valamennyi okiratot kinyitja, majd megszámlálják a szavazatokat. Az a személy lesz az Elnök, aki a legtöbb szavazatot kapta, ha ez a szavazatszám a kijelölt elektorok összlétszámának a többsége. Ha egynél több személy szerzett ilyen többséget, és egyforma számú szavazattal rendelkeznek, akkor a Képviselőház egyiküket titkos szavazással haladéktalanul Elnökké választja. Ha egyetlen személy sem kapott többséget, akkor a Képviselőház hasonló módon választja meg az Elnököt a jegyzékben szereplő öt legmagasabb szavazatot elért személy közül. Az Elnök megválasztásakor azonban a szavazatokat államonként számlálják, és minden állam képviseletének egy szavazata van. A határozatképességet ez esetben az államok kétharmadát képviselő tag vagy tagok alkotják, a megválasztáshoz pedig az államok többségének szavazata kell. Az Elnök megválasztása után minden esetben a legtöbb elektori szavazatot elnyert személy az Alelnök. Ha két vagy több személy kapott egyenlő számú szavazatot, a Szenátus ezek közül titkos szavazással választja meg az Alelnököt.

(4) A Kongresszus megállapíthatja az elektorok megválasztásának idejét és a szavazataik leadásának a napját. Ez a nap az Egyesült Államok egész területén azonos.

(5) Elnökké csak olyan személy választható, aki az Egyesült Államok polgáraként született, vagy a jelen Alkotmány elfogadása idején az Egyesült Államok polgára. Az elnöki tisztségre csak olyan személy választható, aki harmincötödik életévét betöltötte, és tizennégy év óta az Egyesült Államokban van a lakóhelye.

(6) Abban az esetben, ha az Elnököt hivatalából elmozdítják, vagy elhalálozik, hivataláról lemond, vagy nem képes ellátni az elnöki hivatallal járó hatáskört és kötelezettségeket, azok az Alelnökre szállnak. A Kongresszus törvényben rendelkezhet mind az Elnök, mind az Alelnök hivatalból történő elmozdítása, elhalálozása, lemondása vagy hivatalviselési képtelensége esetén, meghatározva azt is, hogy melyik tisztségviselő látja el az elnöki tisztet, aki addig marad e hivatalban, amíg a gátló körülmény megszűnik, illetve, amíg az Elnököt megválasztják.

(7) Az Elnök szolgálataiért meghatározott időpontokban díjazásban részesül, amelyet sem felemelni, sem csökkenteni nem lehet az alatt az idő alatt, amelyre megválasztották. Ugyanezen idő alatt sem az Egyesült Államoktól, sem az egyes államoktól nem fogadhat el más anyagi juttatást.

(8) Hivatalba lépése előtt az Elnök az alábbi esküt vagy fogadalmat teszi: – „Én, ünnepélyesen esküszöm (vagy fogadom), hogy az Egyesült Államok Elnökének tisztét híven gyakorlom, és legjobb képességeim szerint megtartom, óvom és megvédem az Egyesült Államok Alkotmányát."

2. SZAKASZ (1) Az Elnök a főparancsnoka az Egyesült Államok szárazföldi haderejének és hajóhadának, valamint az egyes államok milíciájának, amikor az utóbbiakat az Egyesült Államok tényleges szolgálatában alkalmazzák. Az Elnök írásban felhívhatja a végrehajtó hatalom bármely ágának vezetőjét, hogy nyilvánítson véleményt az adott hivatal kötelezettségeivel összefüggő bármely kérdésben; és – a közjogi felelősségre vonás esetét kivéve – joga van az Egyesült Államok ellen elkövetett bűncselekményekért kirótt büntetés végrehajtásának felfüggesztésére és a kegyelmezésre.

(2) Az Elnöknek joga van hozzá, hogy a Szenátus útmutatásával és hozzájárulásával nemzetközi szerződéseket kössön, feltéve, ha a jelen lévő szenátorok kétharmada azzal egyetért. Kijelöli és a Szenátus útmutatása és hozzájárulása

alapján kinevezi a nagyköveteket, más diplomatákat és konzulokat, a Legfelsőbb Bíróság bíráit és az Egyesült Államok más olyan tisztviselőit, akiknek kinevezése tekintetében az Alkotmány nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket, és akiknek hivatalát törvényben hozták létre. A Kongresszus azonban, ha úgy találja helyesnek, az alsóbb hivatalok tisztviselőinek kinevezését törvényben egyedül az Elnökre, a bíróságokra vagy a végrehajtó ágazatok vezetőire ruházhatja át.

(3) Az Elnöknek joga van a megüresedett hivatalok betöltésére, amikor a Szenátus nem ülésezik, olyan megbízások adományozásával, amelyek a legközelebbi ülésszak végén lejárnak.

3. SZAKASZ Az Elnök időről időre tájékoztatja a Kongresszust az Unió helyzetéről, és olyan intézkedéseket ajánl megfontolásra, amelyeket szükségesnek és hasznosnak ítél. Rendkívüli alkalmakkor összehívhatja mindkét Házat, illetve az egyik Házat. Ha a két Ház nem tud megállapodni az elnapolás ideje tekintetében, mindkettőt annyi időre napolhatja el, amennyit megfelelőnek ítél. Fogadja a nagyköveteket és más diplomatákat. Gondot fordít arra, hogy a törvényeket híven hajtsák végre, és kiadja az Egyesült Államok összes tisztségviselői számára a kinevezési okmányokat.

4. SZAKASZ Az Egyesült Államok Elnökét, Alelnökét és valamennyi polgári tisztségviselőjét a közjogi felelősségre vonás során el kell mozdítani hivatalából, ha hazaárulásban, vesztegetésben vagy egyéb súlyos bűncselekményben és vétségben marasztalják el.

III. CIKKELY

1. SZAKASZ Az Egyesült Államok bírói hatalma a Legfelsőbb Bíróságot és a Kongresszus által időről időre elrendelt és létrehozott alsóbb bíróságokat illeti. Mind a legfelsőbb, mind az alsóbb bíróságok bírái hivatalukat addig gyakorolják, amíg azt

megfelelően látják el. Szolgálataikért meghatározott időközönként díjazásban részesülnek, amelyet a hivatalviselésük ideje alatt nem lehet csökkenteni.

2. SZAKASZ (1) A bírói hatalom kiterjed a jog és méltányosság alapján minden olyan ügyre, amely a jelen Alkotmány, az Egyesült Államok törvényei és az Egyesült Államok nevében megkötött vagy megkötésre kerülő nemzetközi szerződések hatálya alatt keletkezett; nagyköveteket, más diplomatákat és konzulokat érintő minden ügyre; a tengeri hajózást érintő és tengeri joghatóságú ügyekre; olyan jogvitákra, amelyekben az egyik fél az Egyesült Államok; két vagy több állam közötti jogvitákra; az egyik állam polgárai és egy másik állam közötti jogvitákra; a különböző államok polgárai közötti jogvitákra; ugyanazon állam polgárai közötti olyan jogvitákra, amelyek különböző államok által engedményezett földterület igénylése kapcsán keletkeztek; és egy állam, illetve annak polgárai, valamint külföldi államok polgárai vagy alattvalói közötti jogvitákra.

(2) A nagyköveteket, más diplomatákat és konzulokat érintő, valamint az olyan ügyekben, amelyekben az egyik fél valamelyik állam, a Legfelsőbb Bíróság eredeti joghatósággal bír. Az előbb említett egyéb ügyekben a Legfelsőbb Bíróság fellebbviteli joghatósággal bír, mind a jogkérdések, mind a tények tekintetében. A kivételeket és a részletes szabályokat a Kongresszus állapítja meg.

(3) A közjogi felelősségre vonás eseteit kivéve esküdtszék jár el minden bűnügyben. Az ilyen tárgyalást abban az államban kell tartani, ahol a bűncselekményt elkövették. Ha a bűncselekményt nem egy államon belül követték el, a tárgyalást a Kongresszus által törvényben megállapított helyen vagy helyeken kell lefolytatni.

3. SZAKASZ (1) Az Egyesült Államokkal szemben árulást csak az államok elleni háború indításával vagy az államok ellenségéhez való csatlakozással, az ellenség tanáccsal és tet-

tel történt megsegítésével lehet elkövetni. Senkit nem lehet árulás miatt elítélni anélkül, hogy két tanú a feltárt cselekményről vallomást tenne, vagy az illető nyilvános tárgyaláson tett beismerő vallomása nélkül.

(2) A Kongresszus hatáskörébe tartozik az árulás büntetésének megállapítása, de az árulás miatti elítélés nem jelentheti az örökösök kizárását az öröklésből, és a vagyonelkobzás is csak az elítélt személy életére terjedhet ki.

IV. CIKKELY

1. SZAKASZ Bármely államban végrehajtott hivatalos cselekmények, kiadott okmányok és bírói eljárások teljes hitelességgel és hatállyal bírnak a többi államban. A Kongresszus általános érvénnyel szabályozhatja az ilyen cselekmények, okmányok és eljárások valódisága bizonyításának módját és a joghatályukat.

2. SZAKASZ (1) Az egyes államok polgárait megilletik az összes többi állam polgárainak nyújtott kiváltságok és mentességek.

(2) Azt a személyt, akit egy államban árulás, főbenjáró vagy egyéb bűncselekmény miatt vád alá helyeztek és az igazságszolgáltatás elől elmenekült, és egy másik állam területén található, ki kell adni amaz állam végrehajtó hatóságának a kérésére, amelyből elmenekült, és abba az államba kell szállítani, amely a bűncselekmény tekintetében hatáskörrel rendelkezik.

(3) Azt a személyt, aki egy államban, annak törvényei értelmében katonai szolgálatra vagy munkára köteles, és más államba menekül, nem lehet ez utóbbi állam törvényei vagy szabályai alapján a katonai szolgálat vagy a munka alól felmenteni, hanem ki kell adni annak a félnek a kérelmére, akit a katonai szolgálat vagy a munka megillet.

3. SZAKASZ (1) A Kongresszus új államokat vehet fel az Unióba, de nem lehet új államot kialakítani vagy létesíteni egy

másik állam fennhatósága alá tartozó területen; nem lehet új államot alakítani két vagy több állam, illetve államok részeinek egyesítése útján az érintett államok törvényhozó testülete és a Kongresszus hozzájárulása nélkül.

(2) A Kongresszus hatáskörébe tartozik az Egyesült Államokhoz tartozó területekre és egyéb tulajdonra vonatkozó minden szükséges rendelkezés és szabály megállapítása. A jelen Alkotmány rendelkezéseit nem lehet úgy értelmezni, hogy azok az Egyesült Államok vagy bármelyik állam igényeit csorbítják.

4. SZAKASZ Az Egyesült Államok az Unió minden állama számára biztosítja a köztársasági kormányformát, minden államot védelmez ellenséges támadással szemben, és az állam törvényhozó testületének, illetve (ha a törvényhozó testület összehívása nem lehetséges) az állam végrehajtó szervének kérelmére védelmet nyújt a belső erőszak ellen.

V. CIKKELY

A Kongresszus, ha a két Ház kétharmada szükségesnek találja, a jelen Alkotmány módosítását javasolja, illetve az összes állam kétharmad része törvényhozó testületeinek kérelmére a módosítások előterjesztése céljából konvenciót hív össze. A módosítások mindkét esetben, minden tekintetben, a jelen Alkotmány hatályos részét képezik, ha azokat az államok háromnegyed részének törvényhozó testülete, illetve az államok háromnegyed részének konvenciója megerősítette, attól függően, hogy a Kongresszus a megerősítésnek melyik módját javasolja. Az 1808. év előtt tett módosítás azonban semmilyen tekintetben sem érintheti az I. cikkely 9. szakaszának 1. és 4. bekezdését. Továbbá egy államot sem lehet hozzájárulása nélkül a Szenátusban az egyenlő szavazati jogától megfosztani.

VI. CIKKELY

(1) A jelen Alkotmány elfogadása előtt fennálló tartozások és kötelezettségek az Egyesült Államokra nézve, a jelen Alkotmány értelmében, ugyanúgy érvényesek, mint a Konföderáció értelmében.

(2) A jelen Alkotmány és az alapján alkotott törvények, valamint az Egyesült Államok hatáskörében kötött és kötendő nemzetközi szerződések az ország legfőbb törvényei. E törvények minden államban minden bíró számára kötelezőek, tekintet nélkül az egyes államok alkotmányában vagy törvényeiben foglalt ellenkező rendelkezésekre.

(3) A fent említett szenátorokat és képviselőket, az egyes államok törvényhozó testületének tagjait, az Egyesült Államok és az egyes államok végrehajtó szervének és igazságszolgáltatásának tisztségviselőit eskü vagy fogadalom kötelezi a jelen Alkotmány megtartására. Vallási hovatartozást azonban nem lehet megkövetelni az Egyesült Államok fennhatósága alá tartozó hivatali tisztség vagy megbízás betöltéséhez.

VII. CIKKELY

A jelen Alkotmány hatályba lépéséhez elegendő, ha kilenc állam konvenciója megerősíti, s emez államok vonatkozásában válik hatályossá.

AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK ALKOTMÁNYÁT KIEGÉSZÍTŐ ÉS MÓDOSÍTÓ CIKKELYEK, AMELYEKET A KONGRESSZUS JAVASOLT ÉS AZ ÁLLAMOK TÖRVÉNYHOZÁSA ERŐSÍTETT MEG, AZ ALKOTMÁNY V. CIKKELYÉBEN FOGLALTAKNAK MEGFELELŐEN:

AZ ELSŐ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1791)[1]

A Kongresszus nem alkothat olyan törvényt, amely vallást alapít vagy vallás szabad gyakorlását tiltja, amely korlátozza a szólás- és a sajtószabadságot, a nép jogát a békés gyülekezéshez, amely akadályozza, hogy a nép panaszainak orvoslása érdekében kérvényeket juttasson el a Kormányhoz.

A MÁSODIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1791)

Egy szabad állam biztonságához nélkülözhetetlen a jól szervezett milícia; ezért a népnek azt a jogát, hogy fegyvereket tartson és viseljen, nem lehet korlátozni.

A HARMADIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1791)

Katonát béke idején csak a tulajdonos hozzájárulásával, háború idején pedig a törvényben megállapított módon lehet egy házba beszállásolni.

A NEGYEDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1791)

A népnek azt a jogát, hogy személyük, lakhelyük, irataik és ingóságaik az indokolatlan házkutatások és foglalások ellen védve legyenek, nem lehet megsérteni. Ilyen parancsokat csak esküvel vagy eskümpótló nyilatkozattal alátámasztott alapos gyanú esetén lehet kiadni, pontosan megjelölve a kutatás helyét, a lefoglalandó dolgokat vagy a letartóztatandó személyeket.

[1] Az első tíz alkotmánymódosítást (tulajdonképpen: kiegészítést) Bill of Rightsnak nevezik.

AZ ÖTÖDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1791)

Senkit nem lehet felelősségre vonni főbenjáró vagy más becstelen bűncselekmény miatt a Nagy Esküdtszék vádindítványa vagy vádemelési határozata nélkül, kivéve háború vagy közveszély idején a szárazföldi vagy a tengeri haderőnél vagy a milíciánál tényleges szolgálatot teljesítők ügyeiben. Senki ellen nem lehet ugyanazon bűncselekményért kétszer életét vagy testi épségét fenyegető eljárást indítani. Senkit nem lehet arra kényszeríteni, hogy bármely büntetőügyben önmaga ellen tanúskodjék, megfelelő törvényes eljárás nélkül senkit nem lehet megfosztani életétől, szabadságától vagy tulajdonától. Magántulajdont közcélokra csak igazságos kártalanítás ellenében lehet igénybe venni.

A HATODIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1791)

Minden büntetőügyben joga van a vádlottnak a gyors és nyilvános tárgyalásra annak az államnak és kerületnek a pártatlan esküdtszéke előtt, ahol a bűncselekményt elkövették. Ezt a kerületet előzőleg törvényben kell rögzíteni. A vádlottnak joga van ahhoz, hogy a vád természetéről és okáról tájékoztassák, szembesítsék az ellene tanúskodó személyekkel, kötelező bírói eljárás keretében mellette tanúskodó személyeket is megidézzenek, és hogy védelmét ügyvéd lássa el.

A HETEDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1791)

A common law-n alapuló perekben, ha a vitatott érték meghaladja a húsz dollárt, az ügyet esküdtszéknek kell tárgyalnia, és az esküdtszék által megvizsgált tényeket az Egyesült 'llamok bármely bírósága csak a common law szabályai szerint vizsgálhatja felül.

A NYOLCADIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1791)

Nem lehet túl magas óvadékot követelni, túl magas pénzbírságot kiszabni, sem kegyetlen vagy szokatlan büntetést alkalmazni.

A KILENCEDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1791)

Az Alkotmányban felsorolt meghatározott jogokat nem lehet úgy értelmezni, hogy azok elvonják vagy csökkentik a nép által élvezett egyéb jogokat.

A TIZEDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1791)

Azok a hatáskörök, amelyeknek gyakorlását az Alkotmány nem ruházta rá az Egyesült 'llamokra és nem tiltotta meg az államoknak, az államokat és a népet illetik meg.

A TIZENEGYEDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1795)

Az Egyesült Államok igazságszolgáltatásának hatásköre nem terjed ki olyan perekre, akár a jog, akár a méltányosság alapján, amelyeket az Egyesült Államok egyik államának polgárai vagy bármely külföldi állam polgárai, illetve alattvalói kezdeményeznek vagy foganatosítanak az Egyesült Államok egy másik állama ellen.

A TIZENKETTEDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1804)

Az elektorok saját államukban gyűlnek össze, és titkos szavazással szavaznak az Elnök és az Alelnök személyére, akik közül legalább az egyik nem lehet annak az államnak a lakosa. Külön szavazólapokon kell megnevezni azt a személyt, akire mint Elnökre, és azt, akire mint Alelnökre szavaz-

nak. Külön-külön jegyzéket készítenek azokról, akik Elnökként, és azokról, akik Alelnökként szavazatot kaptak, valamint az egyes személyekre adott szavazatok számáról. A listákat aláírják és hitelesítik, és lepecsételve eljuttatják az Egyesült Államok Kormányzatának székhelyére a Szenátus elnökéhez. A Szenátus elnöke a Szenátus és a Képviselőház jelenlétében valamennyi okiratot kinyitja, majd megszámlálják a szavazatokat. Az a személy lesz az Elnök, aki az elnöki posztra a legtöbb szavazatot kapta, ha ez a szavazatszám a kijelölt elektorok összlétszámának a többsége. Ha ezt a többséget egyetlen személy sem éri el, a Képviselőház a három legtöbb elnöki szavazatot kapott személy közül azonnali titkos szavazással megválasztja az Elnököt. Az Elnök megválasztásakor azonban a szavazatokat államonként számlálják, és minden állam képviseletének egy szavazata van. A határozatképességet ez esetben az államok kétharmadát képviselő tag vagy tagok alkotják, a megválasztáshoz pedig az államok többségének szavazata kell. Ha a Képviselőház, bár a választás jogát reá ruházták, a következő március hó negyedik napjáig sem választja meg az Elnököt, az Alelnök veszi át az Elnök jogkörét, éppen úgy, mint amikor halál esetén vagy más alkotmányos okból az Elnök nem tud kötelezettségeinek megfelelni. Az a személy lesz az Alelnök, aki a kijelölt elektorok száma szerinti legtöbb alelnöki szavazatot kapja, ha a szavazatszám a kijelölt elektorok összlétszámának a többsége. Ha ezt a többséget senki nem szerzi meg, a Szenátus a listán szereplő két legtöbb szavazatot kapott személy közül fogja megválasztani az Alelnököt. A határozatképességhez a szenátorok számának kétharmada, a megválasztáshoz pedig a szavazatok többsége szükséges. Az a személy, aki alkotmányos szempontból nem választható meg az elnöki hivatalra, nem választható meg az Egyesült Államok Alelnökének sem.

A TIZENHARMADIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1865)

1. SZAKASZ Az Egyesült Államokban vagy a fennhatósága alá tartozó területen sem rabszolgaság, sem kényszerű szolgaság nem fordulhat elő, kivéve a bűncselekmény elkövetéséért törvényes eljárás alapján kiszabott büntetést.
2. SZAKASZ E cikkely rendelkezéseit a Kongresszus törvényalkotás útján érvényesíti.

A TIZENNEGYEDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1868)

1. SZAKASZ Valamennyi, az Egyesült Államokban született vagy később ott állampolgárságot kapott személy, aki ennek következtében az Egyesült Államok fennhatósága alá tartozik, az Egyesült Államok és a lakóhelye szerinti állam polgára. Egyetlen állam sem hozhat vagy alkalmazhat olyan törvényt, amely korlátozza az Egyesült Államok polgárait megillető előjogokat vagy mentességeket. Egyetlen állam sem foszthat meg valakit életétől, szabadságától vagy tulajdonától megfelelő törvényes eljárás nélkül. Jogszolgáltatásuk során az államok senkitől sem tagadhatják meg a törvények nyújtotta egyenlő védelmet.
2. SZAKASZ A képviselők számát az egyes államok között népességük arányában osztják fel. Ennek során figyelembe veszik az állam összes lakosainak számát, kivéve az adót nem fizető indiánokat. Ha az állam valamely férfi lakosától, aki huszonegyedik életévét betöltötte és az Egyesült Államok polgára, a szavazati jogot megvonják, akár az Egyesült Államok Elnökének és Alelnökének megválasztásához kijelölendő elektorokra, akár a Kongresszus képviselőire vagy az adott állam végrehajtó és igazságszolgáltatási szerveinek tisztségviselőire, illetve a törvényhozó testületre való szavazásnál, vagy ezt a jogot bármely módon korlátozzák, kivéve a lázadásban való részvétel vagy más bűncselekmény elkövetését, a

képviselet alapját képező számot abban az arányban kell csökkenteni, ahogy az ilyen férfi polgárok száma az adott államban a huszonegyedik életévét betöltött férfi polgárok számához aránylik.

3. SZAKASZ Egyetlen személy sem lehet szenátor vagy képviselő a Kongresszusban, az Elnök és az Alelnök megválasztásához kijelölt elektor, illetve nem tölthet be az Egyesült Államokban vagy annak valamelyik államában polgári vagy katonai jellegű hivatalt, aki a Kongresszus tagjaként, illetve mint az Egyesült Államok egyik tisztségviselője vagy bármely állam törvényhozásának tagja vagy végrehajtó, illetve igazságszolgáltatási szervének tisztségviselője már esküt tett az Egyesült Államok Alkotmányára, és ezután az Egyesült Államok ellen irányuló felkelésben vagy lázadásban vett részt, vagy az államok ellenségének támogatást vagy segítséget nyújtott. A Kongresszus azonban mindkét Házának kétharmados szavazati többségével mentesítést adhat az ilyen kizáró ok alól.

4. SZAKASZ Az Egyesült Államok törvénnyel jóváhagyott pénzügyi kötelezettségeinek érvényessége, közöttük a zendülések vagy lázadások elfojtásában nyújtott szolgálatokért kifizetett nyugdíjak és jutalmak, nem képezhetik vita tárgyát. Azonban sem az Egyesült Államok, sem valamely állama nem ismer el olyan kötelezettséget vagy nem fizet ki olyan adósságot, amely az Egyesült Államok ellen irányuló zendülés vagy lázadás előmozdításával kapcsolatban keletkezett, illetve valamely rabszolga elvesztése vagy felszabadítása következtében merült fel. Minden ilyen adósságot vagy kötelezettséget, illetve igényt illegálisnak és semmisnek kell tekinteni.

5. SZAKASZ E cikkely rendelkezéseit a Kongresszus törvényalkotás útján érvényesíti.

A TIZENÖTÖDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1870)

1. SZAKASZ Az Egyesült Államok polgárainak szavazati jogát sem az Egyesült Államok, sem annak egyik állama nem vonhatja meg vagy korlátozhatja fajra, színre vagy korábbi szolgaságra való hivatkozással.

2. SZAKASZ E cikkely rendelkezéseit a Kongresszus törvényalkotás útján érvényesíti.

A TIZENHATODIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1913)

A Kongresszusnak jogában áll bármilyen eredetű jövedelemre jövedelemadót kivetni és behajtani, anélkül, hogy azt az államok között arányosan felosztanák, tekintet nélkül a népszámlálás vagy bármely számbavétel adataira.

A TIZENHETEDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1913)

(1) Az Egyesült Államok Szenátusa államonként két-két szenátorból áll, akiket az állam népe hat évre választ. Minden szenátornak egy szavazata van. A választóknak minden államban meg kell felelni azoknak a kívánalmaknak, amelyek a legnépesebb állami törvényhozó testület megválasztásához szükségesek.

(2) Ha a Szenátusban bármely állam képviseletében üresedés következik be, az állam végrehajtó szerve az üresedés betöltésére választásokat ír ki, feltéve, hogy az állam törvényhozása felhatalmazza a végrehajtó hatalmat az átmeneti kinevezések megtételére addig, amíg a nép a törvényhozás irányítása szerinti választással be nem tölti a megüresedett helyeket.

(3) Ez az alkotmánymódosítás nem befolyásolja a hatálybalépése előtt megválasztott szenátorok választását vagy hivatali idejét.

A TIZENNYOLCADIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1919)

1. SZAKASZ E cikkely ratifikálása után egy évvel az Egyesült Államokban és a fennhatósága alá eső területeken a szeszes italok gyártása, eladása vagy szállítása, importja vagy exportja fogyasztási célból tilos.

2. SZAKASZ A cikkelyt a Kongresszus és az államok törvényalkotásuk útján érvényesítik.

3. SZAKASZ Ez a cikkely addig nem lép hatályba, amíg az államok törvényhozása az Alkotmány előírása szerint alkotmánymódosításként nem ratifikálta. Ennek hét éven belül meg kell történnie azután, hogy ezt a cikkelyt a Kongresszus az államoknak benyújtotta.

A TIZENKILENCEDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1920)

(1) Az Egyesült Államok állampolgárainak szavazati jogát nemre való hivatkozással sem az Egyesült Államok, sem annak valamelyik állama nem korlátozhatja vagy tagadhatja meg.

(2) Ezt a cikkelyt a Kongresszus törvényalkotás útján érvényesíti.

A HUSZADIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1933)

1. SZAKASZ Az Elnök és az Alelnök hivatali ideje január 20-án, a szenátoroké és képviselőké január 30-án, déli 12 órakor jár le, abban az évben, amikor e cikkely ratifikálása nélkül különben lejárna, és az őket hivatalban követők hivatali ideje ekkor kezdődik.

2. SZAKASZ A Kongresszusnak évenként legalább egyszer, január 3-án, déli 12 órai kezdettel össze kell ülnie, hacsak törvény útján más napot nem jelölnek ki.

3. SZAKASZ Ha a megválasztott Elnök a hivatali idejének

kijelölt kezdetére meghalna, a megválasztott Alelnök lesz az Elnök. Ha a kijelölt hivatali idő kezdetéig nem választották volna meg az Elnököt, vagy a megválasztott Elnök valamilyen ok miatt nem töltheti be hivatalát, a megválasztott Alelnök látja el az elnöki jogkört mindaddig, amíg az Elnök a hivatalába nem léphet. Ha valamilyen okból sem a megválasztott Elnök, sem a megválasztott Alelnök nem veheti át a hivatalát, a Kongresszus törvény útján rendelkezhet az elnöki hivatal betöltéséről, vagy meghatározhatja azt a módot, amellyel az elnöki hivatalt ellátó személyt megválasztják, amíg az Elnök vagy az Alelnök hivatalba nem léphet.

4. SZAKASZ Amikor az Elnök, illetve az Alelnök megválasztásának joga a Képviselőházra, illetve a Szenátusra száll, a Kongresszus törvény útján rendelkezhet arra az esetre, ha a Képviselőház által Elnöknek, illetve a Szenátus által Alelnöknek megválasztható személyek közül bármelyik meghalna.

5. SZAKASZ Az első és a második szakasz e cikkely ratifikálását követő október hónap 15. napján lép hatályba.

6. SZAKASZ Ez a cikkely nem lép hatályba, ha az államok háromnegyedének törvényhozása a benyújtástól számított hét éven belül alkotmánymódosításként nem ratifikálja.

A HUSZONEGYEDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1933)

1. SZAKASZ Az Egyesült Államok Alkotmányának 18. módosítása ezennel hatályát veszti.

2. SZAKASZ Tilos a szeszes italok szállítása vagy bevitele az Egyesült Államok valamely államába vagy tartományába, birtokára, belföldi szállítás vagy felhasználás céljából, ha ezzel a helyi törvényeket megsértik.

3. SZAKASZ Ez a cikkely nem lép hatályba, ha az államok konvenciói alkotmánymódosításként a benyújtástól számított hét éven belül az Alkotmány előírásainak megfelelően nem ratifikálják.

A HUSZONKETTEDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1951)

1. SZAKASZ Egyetlen személy sem választható meg az elnöki hivatalra több mint kétszer, és egyetlen olyan személy sem választható meg egynél több esetben, aki már egyszer az elnöki hivatalt betöltötte, illetve két évnél hosszabb ideig valaki más helyett elnöki jogkörrel rendelkezett. Ez a cikkely azonban nem vonatkozik arra, aki az elnöki hivatalt éppen akkor töltötte be, amikor a Kongresszus a cikkelyt előterjesztette, és hatályba lépésekor nem akadályozhatja meg, hogy az elnöki hivatalt vagy az Elnök jogkörét az erre máskülönben jogosult személy átvegye, illetve a már átvett hivatalt hivatali idejének végéig megtartsa.

2. SZAKASZ Ez a cikkely nem lép hatályba, ha az államok háromnegyedének törvényhozása alkotmánymódosításként hét éven belül nem ratifikálja attól számítva, hogy a Kongresszus az államoknak benyújtotta.

A HUSZONHARMADIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1961)

1. SZAKASZ Az Egyesült Államok Kormányzatának székhelyéül szolgáló Kerület a Kongresszus irányításával a következőképpen jelöl: az Elnököt és az Alelnököt választó elektorok számának meg kell egyeznie a Kerületet a Kongresszusban képviselő szenátoroknak és képviselőknek azzal az összlétszámával, amelyre a Kerület államként jogosult lenne, ez azonban soha nem lehet több, mint a legkisebb népességű államot megillető létszám. Az államok által kijelölt elektorokon felül ezek további elektori létszámot jelentenek, az Elnök- és Alelnök-választás céljára azonban állam által kijelölt elektoroknak tekintendők. Az elektoroknak a Kerületben kell összegyűlniük a XII. alkotmánymódosításban meghatározott feladataik ellátására.

2. SZAKASZ Ezt a cikkelyt a Kongresszus törvényalkotás útján érvényesíti.

A HUSZONNEGYEDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1964)

1. SZAKASZ Az Egyesült Államok állampolgárainak Elnököt vagy Alelnököt választó elektorokra, illetve a Kongresszusba küldött szenátorokra és képviselőkre vonatkozó szavazati jogát sem az Egyesült Államok, sem annak egyik állama nem vonhatja meg vagy korlátozhatja a fejadó vagy más adókötelezettség elmulasztására való hivatkozással.

2. SZAKASZ Ezt a cikkelyt a Kongresszus törvényalkotás útján érvényesíti.

A HUSZONÖTÖDIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1967)

1. SZAKASZ Abban az esetben, ha az Elnököt elmozdítják hivatalából, elhalálozott vagy lemond, az elnöki hivatalt az Alelnök veszi át.

2. SZAKASZ Ha az alelnöki hivatal nincs betöltve, az Elnök jelöl ki Alelnököt, aki akkor veszi át hivatalát, ha a Kongresszus mindkét háza többségi szavazattal ezt megerősíti.

3. SZAKASZ Ha az Elnök a Szenátus ideiglenes elnökének és a Képviselőház elnökének írásos nyilatkozatot juttat el arról, hogy hivatali jogkörét és kötelezettségeit nem tudja ellátni, ameddig ennek ellenkezőjéről írásos nyilatkoztatot nem tesz, az elnöki jogokat és kötelezettségeket ügyvezető elnökként az Alelnök látja el.

4. SZAKASZ Ha az Alelnök vagy a végrehajtó szervek, illetve a Kongresszus által törvényben meghatározott más hasonló testület vezető tisztségviselőinek többsége írásos nyilatkozatot juttat el a Szenátus ideiglenes elnökéhez és a Képviselőház elnökéhez arról, hogy az Elnök nem képes jogkörét és hivatali

kötelezettségeit ellátni, az Alelnök ügyvezető elnökként azonnal átveszi a hivatalt.

Miután a Szenátus ideiglenes elnökének és a Képviselőház elnökének eljuttatta írásos nyilatkozatát arról, hogy az őt hivatalában akadályozó körülmények elhárultak, az Elnök ismét átveszi jogkörét és hivatali kötelezettségeit, hacsak az Alelnök és a végrehajtó szervek, illetve a Kongresszus által törvényben meghatározott más hasonló testület vezető tisztségviselőinek többsége négy napon belül nem juttatja el a Szenátus ideiglenes elnökéhez és a Képviselőház elnökéhez írásos nyilatkozatát arról, hogy az Elnök nem képes ellátni hivatali jogkörét és kötelezettségeit. Ekkor a Kongresszus, ha nem ülésezik, negyvennyolc órán belül összeül, hogy döntsön e kérdésben. Ha a Kongresszus az utóbbi írásos nyilatkozat átvétele után huszonegy napon belül, illetve ha éppen nem ülésezik, az összehívását követő huszonegy napon belül mindkét Ház kétharmados szavazati arányával úgy dönt, hogy az Elnök nem képes hivatali jogkörét és kötelezettségeit ellátni, ügyvezető elnökként az Alelnök veszi át a hivatalt. Máskülönben az Elnök ismét átveszi hivatali jogkörét és kötelezettségeit.

A HUSZONHATODIK ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS (1971)

1. SZAKASZ Az Egyesült Államok tizennyolc éves vagy annál idősebb állampolgárainak szavazati jogát sem az Egyesült Államok, sem annak egyik állama nem vonhatja meg vagy korlátozhatja életkorra való hivatkozással.

2. SZAKASZ Ezt a cikkelyt a Kongresszus törvényalkotás útján érvényesíti.

Tartalom

Európa Könyvkiadó, Budapest
Felelős kiadó Osztovits Levente igazgató
A tördelés a Kopf Bt. munkája
Nyomta a Szekszárdi Nyomda
Felelős vezető Vadász József igazgató
Készült Szekszárdon, 1998-ban
Felelős szerkesztő Várady Szabolcs
A fordítás szöveghűségét ellenőrizte Magyarics Tamás
A fordítás szakszerűségét ellenőrizte dr. Sári János

A könyvet Kállay Judit tervezte
Műszaki vezető Névery Tibor
Készült 34,02 (A/5) ív terjedelemben
ISBN 963 07 57 419

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya kemény küzdelmek és viták közepette született meg. Az Alkotmányozó Konvenció 1787 májusától szeptemberig dolgozott a megszövegezésén, de a neheze még csak ezután következett. Mivel nyilvánvaló volt, hogy az alkotmány ratifikálása a konföderáció számos államában nagy nehézségekbe fog ütközni, Alexander Hamilton, a fiatal New York-i jogász (az USA későbbi pézügyminisztere) azt indítványozta az alkotmányozás folyamatában nagy tudásával és érvelőképességével kitűnő James Madisonnak (később az USA 4. elnökének) és John Jaynek (a Legfelsőbb Bíróság későbbi elnökének), hogy írjanak cikksorozatot az alkotmány védelmében. Az esszék 1787–88-ban különböző New York-i újságokban láttak napvilágot, majd 1788-ban könyv alakban is. Ezek a briliánsan érvelő, nagy hatású írások mindmáig az amerikai politikaelmélet és alkotmányjog alappillérei, és különös érdeklődésre tarthatnak számot egy olyan alakulófélben levő és új alkotmányra váró demokráciában, mint amilyen a magyar.

